



# La gouvernance intersectorielle à l'épreuve

*Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la  
Politique de reconnaissance et de soutien de l'action  
communautaire*

Deena White  
et l'Équipe d'évaluation de la  
Politique,  
Centre de recherche sur les  
politiques et le développement  
social (CPDS),  
Université de Montréal

Mars 2008

# Remerciements

---

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont accordé leur temps, toujours précieux, et qui ont partagé avec nous leur expertise. Sans leur bonne volonté, cette évaluation n'aurait pas pu se poursuivre. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'approfondissement de leur compréhension des processus de mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire et permettra des échanges fructueux entre tous les acteurs concernés. Nous remercions également le FQRSC et ses partenaires dans cette action concertée, le SACAIS en collaboration avec le MESS, pour le soutien financier et le respect de l'autonomie de l'équipe qui ont rendu possible cette expérience de recherche. Tout en reconnaissant les contributions précieuses de tous et toutes, l'équipe d'évaluation demeure la seule responsable du contenu de ce rapport.

## ÉQUIPE DE RÉDACTION

Deena White  
Pascale Dufour  
Francis Garon  
Lorraine Guay  
Paula Brum Schäppi  
Marilène Galarneau  
Éric Lefrançois

## AVEC LA COLLABORATION DE

Marcelle Dubé  
Dominique Masson  
Céline Mercier  
Éric Montpetit  
Caroline Patsias  
Lourdes Rodriguez

## Équipe d'évaluation de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

Membres : Deena White, responsable, Gérard Boismenu, Marcelle Dubé, Pascale Dufour, Francis Garon, Carole Lévesque, Dominique Masson, Céline Mercier, Éric Montpetit, Caroline Patsias, Lourdes Rodriguez, Daniel Salée, Suzanne Garon, Jean-François René.

Pour nous rejoindre :

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

[evalprsac@umontreal.ca](mailto:evalprsac@umontreal.ca)

(514) 343-6111 poste 1-4928

Deena White  
Département de sociologie  
Université de Montréal  
C.P. 6128, Succursale Centre-ville  
Montréal, QC  
H3C 3J7

# La gouvernance intersectorielle à l'épreuve

*Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la  
Politique de reconnaissance et de soutien de l'action  
communautaire*

Deena White  
et l'Équipe d'évaluation de la Politique  
Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS)  
Université de Montréal

Mars 2008



# La gouvernance intersectorielle à l'épreuve

---

Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

## Résumé

---

### 1. Le contexte

Cette évaluation qualitative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire (PRSAC) adoptée en juillet 2001 et rendue publique en septembre de la même année, a été effectuée par une équipe de chercheurs universitaires ayant répondu à un appel d'offres émis par le FQRSC<sup>1</sup>. Elle s'est déroulée de septembre 2005 à décembre 2007 et s'est effectuée en étroite collaboration, tout au cours du processus et à travers toutes ses étapes, avec les acteurs clés de la mise en œuvre, soit le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS), le Comité interministériel de l'action communautaire et le Réseau québécois d'action communautaire autonome (RQ-ACA, antérieurement le « Comité aviseur »).

L'évaluation des processus de la mise en œuvre s'est donné comme point de départ et comme repères principaux les objectifs mêmes de la Politique dont les plus saillants sont :

- L'harmonisation des pratiques du gouvernement dans ses relations avec les organismes d'action communautaire, à partir de balises nationales;
- La valorisation, la promotion et le soutien de l'action communautaire au sens large et plus spécifiquement de l'action communautaire autonome (ACA);
- Le respect de l'autonomie de l'action communautaire au sens large, qui constitue de fait le premier fondement de la Politique;
- Le renforcement et l'accroissement de l'ACA et, de façon plus particulière, la reconnaissance de sa spécificité par un accès au type de financement qui lui convient le mieux, soit le financement en appui à la mission globale;

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une action concertée avec, comme partenaires, le SACAIS et son ministère d'attache, le MESS. Le rôle intermédiaire joué par le FQRSC assure l'autonomie de l'équipe de recherche universitaire.

- La reconnaissance de la diversité de liens financiers avec l'État.

Les résultats de l'évaluation de la Politique sont présentés dans 9 études de cas effectuées dans différents secteurs de son application, ainsi que dans un rapport transversal, dont ce texte en constitue le résumé <sup>2</sup>. Tous ces résultats ont été objet d'échanges avec les acteurs clés. Les interprétations et conclusions présentées dans ce rapport sont cependant celles des chercheurs.

## 2. La problématique

La problématique de la mise en œuvre de cette politique intersectorielle est comprise comme étant celle d'une politique de gouvernance. La gouvernance est ici définie comme « l'art complexe de piloter des organismes, institutions et systèmes multiples qui sont à la fois autonomes les uns des autres sur le plan opérationnel et liés structurellement les uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque »<sup>3</sup>. Cette politique postule justement les balises structurelles de ce type d'interdépendance entre le gouvernement québécois et les groupes d'action communautaire. Les problèmes fondamentaux auxquels fait face cette gouvernance sont l'efficacité (une question administrative) d'une part et, d'autre part, la perception de la légitimité des modes de coordination (une question plutôt sociopolitique). Le premier a trait aux outils et techniques qui peuvent être plus ou moins achevés, plus ou moins pertinents et d'une qualité variable. Le deuxième fait référence au fait que la mise en œuvre d'une politique, aussi bien outillée soit-elle, peut s'avérer incapable de produire les effets voulus devant la résistance manifeste ou voilée d'un certain nombre d'acteurs clés, si son bien-fondé, sa crédibilité ou sa faisabilité sont mis en question par les décideurs dans les contextes divers de son application.

Or, la gouvernance qui nous préoccupe ici nécessite le consentement d'acteurs dans de multiples domaines et secteurs, de missions, de cultures et d'intérêts divers. En principe, la participation intensive de tous les acteurs clés (des ministres aux regroupements communautaires) au développement de la PRSAC et son adoption à l'unanimité par l'Assemblée

---

<sup>2</sup> Tous ces rapports sont ou seront disponibles, au cours de l'année 2008, sur le site web de l'évaluation: [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

<sup>3</sup> Jessop, B. (1997) *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance*, in A. Amin et J. Hausner, eds., *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot: Edward Elgar, p. 111.

nationale, devrait constituer la garantie de leur coopération dans la mise en œuvre. En pratique, l'appropriation de la Politique au sein des milieux gouvernementaux et communautaires s'avérait inégale et tant l'intensité que les modalités de la collaboration ont constitué une question centrale dans le cadre de cette évaluation.

Aux yeux des décideurs politiques, l'intérêt de la PRSAC résidait dans la nouvelle forme de gouvernance qu'elle propose. Ces décideurs visaient un élargissement du partenariat social, par le recours plus systématique aux groupes d'action communautaire qui ont historiquement prouvé leurs capacités à favoriser le développement social et à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques. Cet élargissement devait passer par une simplification et une harmonisation des dispositifs régissant les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire, ainsi que par la généralisation de ces rapports et pratiques à travers l'appareil gouvernemental. Depuis trente ans, le mouvement communautaire autonome a, pour sa part, revendiqué davantage de reconnaissance et de soutien du gouvernement, mais selon des conditions précises : le respect de son autonomie et de son identité propre. Il a expressément rejeté un partenariat « enchevêtré » ou la distinction entre le public et le communautaire est brouillée. Ce mouvement a collaboré à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PRSAC; il s'est auto-organisé en conséquence et le comité aviseur qu'il a mis sur pied a été reconnu par le gouvernement comme son interlocuteur communautaire privilégié. Ceci a cependant marginalisé les organismes d'action communautaire « au sens large », soit les organismes entretenant des rapports contractuels avec le gouvernement pour la production de services dans le cadre de programmes publics.

La Politique qui a résulté de ces processus représente alors des compromis importants, typiques de la gouvernance intersectorielle :

- entre la volonté de favoriser l'Action communautaire autonome (ACA), comme celle-ci est défini par le mouvement en soi, et celle de formuler une politique qui s'adressera à la diversité des formes d'action communautaire;
- entre l'objectif d'harmoniser les pratiques à travers les ministères et organismes gouvernementaux et la réalité d'une politique non prescriptive;
- entre l'implantation d'une politique gouvernementale s'adressant à un milieu non gouvernemental et l'histoire d'auto-organisation et de pratiques autonomes de ce même milieu.

### 3. Les effets structurants de la politique

Nonobstant ces conditions peu propices pour la réussite de la mise en œuvre, la Politique et les processus de sa mise en œuvre ont eu des effets structurants sur les milieux communautaires et gouvernementaux et ont transformé les bases de l'interaction entre le gouvernement et les organismes communautaires. Par exemple :

- L'institutionnalisation de la division historique au sein du milieu communautaire entre d'une part, l'ACA, constituée en tant que mouvement et représentée par le Réseau québécois de l'ACA (antérieurement le Comité aviseur) et, d'autre part, des organismes d'action communautaire offrant des services complémentaires aux programmes publics, qui entrent dans un rapport contractuel avec le gouvernement
- La consolidation de l'auto-organisation du mouvement communautaire autonome. La création du Comité aviseur de l'action communautaire autonome fait naître une instance qui représente la gamme des secteurs d'action communautaire, avec quelques limites (p. ex., le secteur Emploi et d'autres qui ne sont pas reconnu comme étant d'ACA à cause de leur lien contractuel avec le gouvernement). Ceci rend possible la participation au développement et à la mise en œuvre de la Politique selon un positionnement commun. Pour le gouvernement, l'existence d'une seule instance représentant (presque) tout le milieu communautaire est un atout pouvant rendre plus simple la négociation des modalités de la mise en œuvre.
- La tendance vers le financement des organismes en appui à leur mission globale. Cette tendance, embryonnaire mais observable, a été encouragée par le processus de transferts d'organismes du MSSS. Les traditions de l'ACA, développées à travers des décennies au sein du réseau de la santé et des services sociaux et comprenant des rapports de collaboration conflictuelle et le financement à la mission des organismes, ont ainsi été introduits dans d'autres ministères qui ne possédaient pas de telles pratiques. Leur appropriation ne s'est cependant pas réalisée partout avec la même intensité ni de la même manière.
- L'autorisation d'un rapport contractuel sans balises nationales significatives entre le gouvernement et les organismes communautaires qui n'offrent que des services désignés « complémentaires » aux programmes publics. La Politique autorise ainsi le développement



des rapports selon les traditions et orientations propres aux divers ministères même si celles-ci ne correspondent pas aux orientations de la Politique. Cette situation gêne l'harmonisation des pratiques par rapport à ces organismes.

- Le renforcement d'une sectorisation de plus en plus étanche de l'action communautaire de par l'exigence pour les organismes d'ACA de s'associer à un seul ministère d'attache. D'une part, cet élément de la Politique correspond à l'objectif de consolider le financement des organismes et de leur simplifier le processus de recherche de financement. Il contribue aussi à la diffusion de la pertinence et de l'application de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental. En ce sens, il correspond bien aux objectifs de la Politique. D'autre part, l'ACA intègre par définition des approches « globales » et « alternatives » aux programmes gouvernementaux. Mettre en œuvre ces approches peut entrer en contradiction avec l'obligation faite aux organismes communautaires autonomes de se rattacher à un ministère donné et de s'insérer dans le programme spécifique que ce dernier offre pour financer leur mission. Si le Cadre de référence reconnaît la possibilité d'un rattachement à deux ministères, on ne semble pas en tenir compte dans la pratique.

#### 4. Une institutionnalisation administrative ardue mais réussie

De l'avis de tous les acteurs concernés, le SACAIS a fait preuve de leadership dans la mise en œuvre de la Politique, dont il est en grande partie responsable. Principal médiateur entre les acteurs communautaires et gouvernementaux, il a mis au point une méthode lui permettant de travailler, de manière presque systématique, en étroite collaboration avec le RQ-ACA afin de développer les outils devant servir à l'implantation de la PRSAC et à résoudre des problèmes ou conflits ponctuels. Il a également veillé à faciliter le processus d'appropriation de la Politique par les différents ministères concernés, notamment en prêtant une aide constante à l'interprétation et en tolérant, souvent par nécessité, une très grande souplesse dans les modalités de la mise en œuvre. Sur le plan administratif, les avancées sont étonnantes.

Mentionnons entre autres l'animation du comité interministériel, le développement du Cadre de référence et du premier Plan d'action de 2004; la production de fourchettes de financement pour favoriser une plus grande harmonisation du financement d'organismes de mission comparable dans des secteurs différents; les portraits régionaux; la publication annuelle de *l'État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*; et une quinzaine de bulletins d'information sur la Politique, le tout publié sur son site web.

Par ailleurs, du point de vue de certains acteurs ministériels, le SACAIS a produit un

foisonnement d'outils et de documents visant à baliser les relations que les ministères entretiennent avec les groupes communautaires, mais qui, de leur perspective, ne sont pas toujours pertinents pour les contextes spécifiques de leurs ministères. Pour certains d'entre eux, la mise en œuvre n'était pas appuyée par les crédits budgétaires récurrents nécessaires au développement des programmes prescrits par la PRSAC. De plus, tant les groupes communautaires que des acteurs gouvernementaux déplorent le fait que cette Politique a dû être mise en œuvre dans un contexte de compressions budgétaires assez importantes pour plusieurs ministères. Des acteurs communautaires, pour leur part, soulèvent le niveau « d'arbitraire » qui semble caractériser, de leur point de vue, la mise en œuvre de cette politique. Ils citent, par exemple, l'énorme diversité des pratiques d'un ministère à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même ministère. Ceci met en question, pour certains, tant l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique que sa légitimité dans les cas, pas rares, où leur propre ministère d'attache s'écarte des engagements de la PRSAC ou des pratiques qu'elle préconise.

Cependant, nous devons conclure à une réussite de la mise en œuvre de la PRSAC, au sens administratif du terme, et qui dépasse les attentes de plusieurs. Malgré les contraintes mentionnées, on a largement diffusé la Politique au sein de l'administration publique. Si la profondeur de cette institutionnalisation est très variable, tous les ministères ont profité des outils de la mise en œuvre pour développer ou réviser leurs propres programmes de financement des organismes communautaires. Aujourd'hui tous les objectifs du Plan d'action de 2004 sont réalisés ou presque, et le travail sur le prochain Plan d'action progresse. Bref, nous pouvons témoigner sans hésitation de l'avancement de l'institutionnalisation de la Politique partout dans l'appareil gouvernemental.

## 5. Des premières retombées ambivalentes sur le plan du soutien financier

Le financement global que le gouvernement octroie aux organismes communautaires a augmenté de façon constante depuis 1995 et l'adoption de la PRSAC a soutenu cette tendance jusqu'en 2004. De 2004-05 à 2005-06, cette tendance est interrompue, pour reprendre en 2006-07. La croissance continue est en partie due à la pratique, dans certains ministères, dont le MSSS qui finance presque 65% des organismes, d'indexer les subventions et ententes aux augmentations du coût de la vie. Pour cette raison, et en appui à l'objectif d'harmonisation, nous croyons que l'indexation doit constituer une garantie minimum de l'engagement

gouvernemental envers les organismes communautaires en matière de financement.

Sur le plan de l'augmentation et de la diffusion du dispositif d'appui à la mission globale des groupes communautaires - un engagement du gouvernement - notre analyse révèle que les résultats sont plutôt ambivalents. L'augmentation indiquée par les *États de situation* annuels est en partie un artéfact créé par l'importance du secteur Santé et Services sociaux qui, lui, affiche une croissance réelle de ce type de subventions conformément à sa tradition. À l'extérieur de ce ministère, la proportion du financement octroyé en appui à la mission des organismes n'a augmenté que 6% dans les sept ans depuis 2000. Plusieurs stratégies peuvent améliorer la performance de la PRSAC sur ce plan, par exemple :

- que tous les ministères et organismes gouvernementaux soient tenus de respecter l'engagement gouvernemental quant à la généralisation du financement à la mission globale des organismes d'ACA à travers l'appareil gouvernemental, en s'assurant que des groupes œuvrant dans leur secteur et correspondant aux critères de l'ACA aient accès à ce type de financement;
- que des ministères transforment des ententes de service ou des portions de celles-ci en financement en appui à la mission globale des organismes d'ACA.

## 6. Recul sur les objectifs de renforcer et d'accroître l'ACA

Force est de constater que la tendance depuis l'adoption de la Politique va dans le sens de diluer la spécificité et la place privilégiée qu'elle avait accordées à l'ACA, au lieu de les renforcer. En effet, le Plan d'action de 2004 a autorisé la rupture du lien établi dans la Politique entre l'ACA et le financement en appui à la mission globale. Dès lors, l'emploi du Cadre de référence pour l'« accréditation » des organismes ayant droit à une subvention en appui à la mission globale est rendu quasi caduc, car on peut justifier ce type de financement en indiquant que l'organisme - qu'il manifeste des pratiques d'ACA ou pas - offre des services « alternatifs » à ceux offerts par des programmes gouvernementaux.

Devant cet état des choses, plusieurs options se présentent. Reconfirmer l'absence d'un lien entre l'ACA et le financement en appui à la mission risque de saper la légitimité de la PRSAC au sein du milieu communautaire et de signaler sa mollesse, voire son manque de pertinence pour l'appareil gouvernemental. Revenir sur le Plan d'action de 2004 en s'engageant à une application stricte de ce lien n'est peut-être pas encore praticable (une appropriation assez juste de la Politique et de son Cadre de référence n'étant pas encore atteinte), mais en plus, une

telle option risquerait de pénaliser nombre d'organismes et ce, contre la volonté du gouvernement. Devant cette situation toujours en évolution, nous privilégions le maintien du *principe* du lien entre financement en appui à la mission et ACA puisqu'en l'absence d'un tel lien, les objectifs de renforcer et de faire accroître l'ACA sont sans signification. Nous recommandons cependant que dans la pratique, l'application soit souple; que la PRSAC ne prenne pas l'allure d'une politique visant à sanctionner des groupes communautaires pour leurs défauts d'autonomie.

Cela dit, le brouillage des frontières entre l'ACA et l'action communautaire complémentaire aux programmes gouvernementaux, a mené à des aberrations dans la mise en œuvre de la PRSAC. Par exemple, actuellement, les organismes ont tendance à être identifiés d'ACA ou complémentaires, non pas tant sur la base des critères opérationnels du Cadre de référence, mais plutôt en fonction du type de financement qu'ils reçoivent (financement en appui à leur mission ou en entente de service uniquement). Ainsi, on peut constater l'accroissement du financement en appui à la mission sans que cela représente un accroissement de l'ACA.

Pour rebaliser les frontières, réorienter la mise en œuvre vers les objectifs initiaux et rétablir le sens de la PRSAC en ce qui concerne l'ACA, nous recommandons

- que soit reconfirmé le principe établi dans la PRSAC d'un lien direct entre le financement en appui à la mission globale et la manifestation des pratiques associées à l'action communautaire autonome, telles qu'opérationnalisées dans le Cadre de référence;
- que tous les organismes d'action communautaire aient accès à une contribution financière sous forme de soutien de leur mission globale, nonobstant leur secteur d'action, s'ils démontrent l'exercice de pratiques d'ACA.

## 7. Qu'en est-il des organismes communautaires « au sens large » offrant des services complémentaires ?

La PRSAC ne propose pas de lignes directrices nationales pour baliser son application auprès des groupes communautaires complémentaires, largement financés en ententes de service. Les sections de la PRSAC traitant des ententes de service ne font qu'indiquer que les ministères ont toute la liberté de définir de façon unilatérale la nature de leur lien contractuel avec les organismes, aussi longtemps que ces relations se déroulent dans un climat de respect. Tout se passe comme si ces organismes n'avaient aucun droit à se défendre dans leurs négociations

avec le gouvernement. Ceci a pour effet de réduire sensiblement la pertinence de la PRSAC pour ces groupes et pour les ministères qui les financent.

Pour cette raison, nous recommandons que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants des organismes d'action communautaire complémentaires, développe des balises nationales s'adressant à l'action communautaire complémentaire et que celles-ci soit inscrites dans le Cadre de référence. Par ailleurs, afin d'assurer que les regroupements des organismes offrant des services complémentaires puissent collaborer systématiquement au développement de tels outils et à la surveillance de la mise en œuvre de la PRSAC, nous recommandons que le SACAIS crée un lieu de concertation visant la représentation des intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire. Pour faciliter la participation des regroupements d'organismes offrant majoritairement des services complémentaires à une telle instance, ils doivent tous être financés en appui à leur mission.

La Table de concertation en action communautaire, dans sa forme actuelle, ne répond pas à cet objectif. Plusieurs options pour structurer cette représentation peuvent être envisagées, notamment la transformation de la Table de concertation en une deuxième instance de représentation intersectorielle pour les groupes d'action communautaire complémentaire, avec la transformation de la structure, du fonctionnement et du rôle de la Table que cela implique; ou la création d'une instance de représentation unique qui assume le rôle de conseil auprès du SACAIS et du Comité interministériel, avec la représentation proportionnelle de l'ACA et de l'action communautaire complémentaire au programmes publics. Dans cette optique, notre recommandation demeure générale :

- que le SACAIS voit à ce que les intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire soient représentés dans un lieu de consultation, assurant ainsi leur collaboration systématique pour conseiller le SACAIS et participer à la surveillance et au développement des outils de la mise en œuvre de tous les aspects de la PRSAC qui les interpellent.

## 8. Des chaînons manquants dans la mise en œuvre : groupes de base et décideurs

Malgré la réussite de la mise en œuvre de la PRSAC sur le plan administratif, elle n'a pas encore donné lieu aux résultats escomptés. En effet, cette Politique demeure très fragile devant des ministères qui dérogent systématiquement aux normes administratives préconisées dans le cadre de cette Politique. Par contre, c'est dans la nature d'une politique intersectorielle que sa

mise en œuvre soit largement entre les mains des décideurs au sein des divers ministères. Dans ce cas, leur intérêt pour cette Politique est très variable et parfois, nul. Ceci peut être attribuable à des circonstances tels le petit nombre de groupes impliqués et donc le peu d'importance du programme de reconnaissance et de soutien au sein du ministère. Mais dans d'autres cas, la raison réside dans la sédimentation de façons traditionnelles de voir, de penser et d'agir en administration publique qui prennent pour acquis des rapports hiérarchiques et ainsi, résistent à l'intégration de nouvelles façons de voir, de concevoir et d'agir envers les organismes d'action communautaire.

Dans ces contextes, la consolidation de la mise en œuvre de la PRSAC devra passer par des processus d'apprentissage organisationnel. Il faudra faire la démonstration que les innovations représentées par cette politique vont contribuer à faire avancer les missions, les objectifs et les intérêts des ministères. Il faudra aussi que la demande vienne de leurs partenaires communautaires, dont ils ont besoin et avec qui ils sont en rapport constant. On trouvera ici quelques propositions pour orienter la mise en œuvre de la Politique dans ce sens :

- Mieux informer les groupes de base sur la Politique et son Cadre de référence, dans chaque secteur, pour les encourager à les déployer dans leurs négociations avec leurs bailleurs de fonds gouvernementaux;
- Réorienter partiellement le travail du SACAIS et du Comité interministériel vers une meilleure compréhension des divers missions et programmes ministériels impliquant des groupes communautaires ou pouvant les impliquer, avec comme objectif d'amorcer la réflexion sur les enjeux, les inconvénients et les atouts de l'ACA et du financement à la mission des organismes dans ces dossiers;
- Mettre sur pied une campagne de sensibilisation interne à la fonction publique ayant pour but de valoriser l'apport et les assises de l'action communautaire autonome (p. ex., distance critique, auto-identité, marge de manœuvre) dans tous les secteurs où elle intervient.

Nous constatons cependant que le pouvoir d'influence du SACAIS et du Comité interministériel au sein du gouvernement n'est actuellement pas suffisant pour être en mesure de consolider une politique de cette envergure, qui vise à orienter les pratiques de gouvernance de presque l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux. Reconnaisant qu'une autorité de type bureaucratique n'est pas la modalité à privilégier dans ce contexte, nous considérons que le SACAIS aura besoin de moyens autres qu'administratifs et d'un appui politique plus soutenu pour faire pénétrer la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental. À titre d'exemples, on peut

penser à

- la nomination d'un cadre d'un niveau d'autorité certain comme responsable de la mise en œuvre de la PRSAC au sein de chaque ministère, qui répondra pour son ministère au Comité interministériel;
- une réflexion sur les avantages et inconvénients de modifier le statut du SACAIS pour celui d'un Conseil de l'action communautaire autonome;
- la nomination d'un ministre délégué à l'action communautaire avec comme mandat de promouvoir l'appropriation et la mise en œuvre des orientations de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental, au sein du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale et au sein de la société.

## 9. En guise de conclusion

Malgré les conditions difficiles de sa mise en œuvre, la PRSAC a déjà eu des effets structurants importants qui laissent présager une évolution continue des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires dans le sens proposé par la Politique. Avec certains ajustements, la dynamique qu'elle a mise en œuvre permettra au Québec d'éviter certaines tendances mondiales bien documentées, telle l'instrumentalisation et la restriction de la capacité d'action et d'innovation des groupes communautaires,. Par ailleurs, la PRSAC profite de l'expérience unique du Québec dans ce domaine pour innover sur le plan de la gouvernance. L'innovation est habituellement un processus ardu qui prend du temps.

Certains peuvent se demander : est-ce que cette Politique en vaut la peine? Nous affirmons que oui : la consolidation de la mise en œuvre de la PRSAC permettra de maintenir l'effervescence mobilisatrice et innovatrice provenant des groupes communautaires de base actifs depuis plus de 30 ans au Québec, une dynamique qui a fait ses preuves dans le développement de la société québécoise mais qui semble sur le bord de l'étouffement ailleurs dans le monde occidental. Contre les tendances lourdes aux dynamiques contractuelles partout ailleurs, et les conséquences paralysantes bien documentées pour les organismes qui doivent s'y plier, le gouvernement du Québec a identifié le phénomène d'ACA comme ayant une valeur particulière. C'est celui que la PRSAC s'engage à favoriser, renforcer et accroître.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'ensemble des secteurs d'action publique de confirmer et d'encourager l'action autonome de ces réseaux communautaires qui contribuent très

directement et substantiellement dans tous les domaines au développement social du Québec. Cette dynamique est mise à risque par la gouvernance traditionnelle, hiérarchique et compartimentée, aussi bien que par la gouvernance de style marchand, fondée sur le calcul des coûts et bénéfices à court terme. Mais dans l'environnement complexe de l'action publique contemporaine – par exemple, avec la prolifération des politiques intersectorielles et des partenariats – la capacité de l'administration publique pour gérer non seulement des programmes, mais aussi des réseaux, devient de plus en plus saillante. Dans ce sens, la mise en œuvre et la consolidation de la PRSAC constituent un terrain d'expérimentation ardu mais créatif et, à moyen et long terme, avantageux tant pour le milieu gouvernemental que communautaire.



# Table des matières

---

Remerciements .....	ii
Résumé .....	v
Table des matières .....	xvii
Liste des tableaux, graphiques et encadrés.....	xx
Liste des acronymes .....	xxi
Préambule.....	xxiii
Introduction .....	1
1. La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : une politique de gouvernance.....	1
2. L'approche évaluative .....	3
Les paramètres et limites de l'évaluation .....	5
 SECTION I : MISE EN CONTEXTE ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE	
Chapitre 1 :	
Historique et mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire .....	11
1.1 Une politique née de compromis historiques .....	11
1.2 Une politique intersectorielle et non prescriptive, mais structurante .....	14
1.3 Les temps de la mise en œuvre.....	16
Chapitre 2 :	
La mise en œuvre de la Politique sur le plan intersectoriel : acteurs centraux et instruments clés .....	25
2.1 Le SACAIS: médiation, facilitation et limites de l'action .....	25
2.2 Le Comité interministériel : lieu d'échange et d'apprentissage mais acteur faible de la mise en œuvre.....	28
2.3 Le Comité aviseur / Réseau québécois de l'action communautaire autonome : un acteur en transformation .....	30
2.4 La table de concertation en action communautaire .....	33
2.5 Les instruments principaux de la mise en œuvre : Cadre de référence et programmes ministériels .....	36
2.6 Conclusions .....	37
 SECTION II: PROCESSUS ET EFFETS STRUCTURANTS DANS LES CHAMPS D'APPLICATION DE LA POLITIQUE	
Chapitre 3 :	
La mise en œuvre de la Politique dans le champ Santé et Services sociaux : processus et effets structurants .....	41
3.1 La mise en œuvre de la PRSAC : un exercice de continuité ?.....	42
3.2 La mise en œuvre « conjointe » de la réforme Couillard et de la PRSAC .....	43
3.3 La (non)-application de la distinction ACA / AC au sens large.....	45
3.4 Les programmes-clientèles, vecteurs des orientations ministérielles .....	47
3.5 Au cœur de la gouvernance : des questions de représentation .....	48
3.6 Le financement : des acquis, des avancées et des dérives .....	49
3.7 Conclusion : des effets structurants sur la mise en œuvre de la PRSAC .....	51

## Chapitre 4:

La mise en perspective comparative des champs d'implantation : dynamiques diverses .....	53
4.1 Des processus variés : continuité, virage ou ébranlement .....	53
4.2 Le champ Emploi : une dynamique contractuelle.....	56
4.3 Trois types de dynamiques relationnelles au lieu de deux.....	60
4.4 Conclusion.....	68

## SECTION III: CHEMINEMENT VERS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

## Chapitre 5:

L'évolution du financement .....	73
5.2 Évolution du financement à la mission globale .....	75
5.2.1 « L'effet CJE » sur le portrait de l'ensemble.....	76
5.2.2 « L'effet santé et services sociaux » sur le portrait de l'ensemble.....	77
5.3 L'évolution des ententes de service .....	79
5.4 L'évolution du financement des projets ponctuels .....	81
5.5 Qu'est-ce qui détermine le mode de financement ?.....	81
5.6 Conclusion.....	82

## Chapitre 6:

La reconnaissance et l'autonomie de l'action communautaire .....	85
6.1 Autonomie des organismes/ des organismes « autonomes » ? .....	86
6.1.1 L'autonomie de l'action communautaire complémentaire .....	87
6.1.2 L'action communautaire autonome (ACA) .....	88
6.2 Exigence d'autonomie / autonomie exigeante .....	91
6.3 La reconnaissance de l'expertise du milieu communautaire .....	93
6.4 Conclusion.....	94

## Chapitre 7 :

Harmonisation des pratiques.....	97
7.1 Harmonisation administrative.....	98
7.1.1 Le Cadre de référence : une appropriation variée, une application souple .....	98
7.1.2 Des balises par rapport aux services complémentaires ?.....	100
7.1.3 Les programmes ministériels.....	101
7.1.4 Les ententes administratives .....	104
7.2 Les limites de l'harmonisation administrative devant les défis posés par la gouvernance intersectorielle.....	106
7.3 Vers un renouvellement des stratégies d'harmonisation ?.....	108
7.4 L'apport du milieu communautaire à l'harmonisation .....	109
7.5 Conclusion.....	110

## Chapitre 8 :

Conclusion générale.....	113
8.1 Une politique gouvernementale née dans des conditions difficiles .....	114
8.2 Une politique gouvernementale néanmoins structurante.....	115
8.3 Une institutionnalisation administrative ardue mais réussie .....	118
8.3.1 Les instruments visant l'harmonisation.....	118
8.3.2 Les points de vue des acteurs sur la mise en œuvre.....	119
8.4 Enjeux de la représentation .....	121
8.5 Enjeux du financement.....	123
8.6 Le brouillage des frontières entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large » ...	125
8.7 La reconnaissance de l'action communautaire « au sens large » .....	127

8.8	Vers une plus grande influence sur les processus de la mise en œuvre au sein des ministères .....	128
8.9	Poursuivre l'expérience de la gouvernance innovatrice .....	130
Annexe A :		
	Résumé des propositions et recommandations .....	139
Annexe B :		
	Liste des ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la Politique .....	143
Annexe C :		
	Secteurs représentés au Réseau québécois de l'action communautaire autonome (Comité aviseur) .....	145
Annexe D :		
	Programmes ministériels de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire .....	147
Annexe E :		
	Méthodologie de l'évaluation.....	151
1.	Objectifs.....	151
2.	Phase I : Exploration et identification des enjeux .....	152
2.1.	L'identification des enjeux de la mise en œuvre.....	153
2.2.	La définition des « cas » .....	153
3.	Phase II : Les études de cas.....	156
3.1.	Les données recherchées.....	157
3.2.	Questions de validité et de fidélité .....	159
4.	Phase III : L'analyse transversale .....	160
5.	Questions de confidentialité .....	161
Annexe F :		
	Documentation consultée .....	165
Annexe G :		
	Bibliographie.....	169
Annexe H :		
	Rapports publiés par l'équipe de recherche dans le cadre de l'évaluation.....	173

# Liste des tableaux, graphiques et encadrés

---

Tableau 1	
Évolution du financement de la mission globale 2000 - 2007 (millions de \$).....	74
Tableau 2 :	
Évolution du financement en appui à la mission globale excluant le MSSS (millions de \$).....	78
Tableau 3 :	
Évolution du financement en ententes de service 2000 - 2007 (millions de \$).....	79
Tableau 4 :	
Évolution du financement en ententes de service, excluant le MSSS (millions de \$).....	80
Tableau 5	
Soutien par projets ponctuels, 2000-2007 (millions de \$).....	81
Graphique 1 :	
Évolution du soutien financier gouvernemental 1996-1997 - 2006-2007.....	74
Encadré 1 :	
L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE À L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU QUÉBEC : Les grandes lignes de la Politique .....	17
Encadré 2 :	
Les caractéristiques cumulatives des différentes formes d'action communautaire.....	23
Encadré 3 :	
Identification des champs d'action communautaire en lien avec la PRSAC.....	156
Encadré 4 :	
Sélection et répartition des études de cas.....	157
Encadré 5 :	
Sommaire des entrevues effectuées .....	158
Encadré 6 :	
Réunions d'échange avec les acteurs-clés .....	161

# Liste des acronymes

---

L'usage des acronymes a été privilégié afin de faciliter la lecture.

AC :	Action communautaire
ACA :	Action communautaire autonome
Agence :	Agence de la santé et des services sociaux
CIAFT :	Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
CJE :	Carrefour jeunesse-emploi
CRE :	Conseils régionaux de l'environnement
CSSS :	Centres de la santé et des services sociaux
CTROC :	Coalition des tables régionales des organismes communautaires
DCD :	Défense collective des droits
MESS:	Ministère de l'emploi et de la Solidarité Sociale
MFA :	Ministère de la Famille et des Aînés
MICC :	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MSSS:	Ministère de la Santé et des Services Sociaux
MDDEP :	Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs
PRSAC :	Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire du Québec
PSOC :	Programme de Soutien aux organismes communautaires
RCJEQ :	Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec
RQ-ACA :	Réseau québécois de l'action communautaire autonome (avant 2006, Comité aviseur de l'action communautaire)
SACAIS :	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives locales (autrefois le SACA, de 1995 à 2007)
TROC :	Table régionale des organismes communautaires
TRPOCB :	Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles



# Préambule

---

En mars 2004, le Fonds québécois pour la recherche sur la société et la culture (FQRSC), organisme gouvernemental voué au soutien à la recherche universitaire, émit un appel d'offres dans le cadre de son programme d'« actions concertées ». Il s'agit d'un appel aux chercheurs universitaires pour effectuer une évaluation qualitative de la mise en œuvre de la Politique gouvernementale : « L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec » (Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire).

Comme toute autre action concertée du FQRSC, cet appel d'offres est le résultat d'une demande de certains partenaires gouvernementaux, dans le cas échéant, le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) et le Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale (MESS) auquel il est rattaché. Par ailleurs, le SACA intègre à cette activité, le Comité interministériel de l'action communautaire et le Comité aviseur de l'action communautaire autonome<sup>4</sup>. Ce « comité d'évaluation » définira, en collaboration avec le FQRSC, les objectifs de la recherche et la financent. En passant par le FQRSC, les partenaires acceptent cependant de garder la distance par rapport à la recherche. Le projet d'évaluation et l'équipe qui l'effectuera seront sélectionnés par un processus à deux étapes : dans un premier temps, l'évaluation, par l'ensemble des partenaires, de la pertinence des lettres d'intentions soumises par des équipes universitaires par rapport aux objectifs exprimés dans l'appel d'offres et, dans un deuxième temps, l'évaluation scientifique, par un comité de pairs, des projets complets soumis par les équipes de chercheurs retenues lors de la première étape.

C'est dans le cadre de ce concours scientifique qu'est sélectionné, en juin 2005, un projet d'évaluation préparé par une équipe de recherche dont les chercheurs proviennent majoritairement de l'Université de Montréal et sous la responsabilité de Deena White, professeur titulaire au département de Sociologie de cette université. Une courte biographie de chacun des membres de cette équipe est disponible sur le site Web de l'évaluation : [www.evalprsa.com](http://www.evalprsa.com). Par le processus de sélection mis en œuvre dans le cadre du programme des actions concertées du FQRSC, l'équipe de recherche demeure entièrement autonome par

---

<sup>4</sup> Plus précisément, l'appel d'offres a été formulé, en collaboration avec le FQRSC, par un comité d'évaluation de la Politique mis sur pied par les partenaires et comprenant des représentants du MESS, du SACA, du Comité interministériel de l'action communautaire, du Comité aviseur de l'action communautaire autonome et de la Table de concertation en action communautaire, dont des chercheurs universitaires.

rapport aux partenaires ayant fait l'appel d'offres. Ainsi, l'évaluation n'est ni une recherche commanditée par le gouvernement ni une recherche action effectuée au nom des acteurs communautaires. Un rapport final est soumis au FQRSC et les résultats de l'évaluation sont affichés sur le site Web de l'évaluation au fur et à mesure qu'ils émergent et sont ainsi rendus disponibles à l'ensemble des acteurs concernés, gouvernementaux et communautaires, simultanément<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'approche privilégiée pour cette évaluation (présentée brièvement ci-bas et plus en détails en annexe) a orienté l'équipe de recherche vers un dialogue constant avec les acteurs de la mise en œuvre de la Politique, soit les professionnels et cadres du SACAIS, les membres du RQ-ACA et du Comité interministériel. Les perceptions et conclusions des évaluateurs ont été présentées et discutées avec eux à plusieurs reprises en cours de route et les analyses constamment raffinées en fonction. Tout document produit par l'équipe a été sujet à un processus de validation auprès de quelques acteurs des milieux différents. Par ailleurs, la situation n'a cessé d'évoluer depuis le début de l'évaluation en 2005. Pour toutes ces raisons, les documents de l'évaluation s'avéraient jusqu'à maintenant des documents « vivants », sujets à des révisions multiples, le tout dans l'esprit d'assurer la plus grande validité possible dans un contexte complexe et mouvant, où la perception de l'un n'est pas forcément celle de l'autre.

Il fallait éventuellement cesser de mettre à jour nos propres perceptions de cette réalité qui continue d'évoluer. Ainsi, les documents publiés sur notre site Web représentent des versions « finales » seulement dans ce sens que l'équipe ne pourra plus apporter de révisions. Nous sommes conscients que, malgré nos efforts, il restera des erreurs et nous nous en excusons. Par contre, en ce qui concerne l'interprétation des renseignements que les acteurs nous ont fournis - renseignements qui représentent plusieurs perspectives différentes et parfois difficiles à conjuguer - et les conclusions que nous en tirons dans ce rapport, nous assumons l'entière responsabilité.

Ce rapport est l'un parmi plusieurs produits ou en production qui se retrouvent (ou se retrouveront) sur le site Web de l'évaluation. Les autres consistent en un rapport portant sur les enjeux principaux de la mise en œuvre de la politique, identifiés à travers la première étape de

---

<sup>5</sup> Un comité de suivi est constitué essentiellement des membres du comité d'évaluation ayant développé l'appel d'offres avec l'ajout d'un représentant du FQRSC dont le rôle principal est protéger l'autonomie de l'équipe de recherche face aux acteurs gouvernementaux et communautaires. Le rapport entre l'équipe de recherche et le comité de suivi en est un d'information : l'équipe fait part du progrès de la recherche et des résultats partiels, le cas échéant, à des réunions biennuelles.



l'évaluation<sup>6</sup>, ainsi que des études de cas dans divers champs d'application de la Politique<sup>7</sup>. D'autres études de cas seront affichées durant l'année 2008<sup>8</sup>. Nous vous invitons alors à prendre connaissance de la liste complète des rapports publiés et prévus en lien avec cette évaluation à la fin de ce document et, si ceux qui vous intéressent ne sont pas encore disponibles sur le site, de retourner les chercher dans les semaines ou mois à venir.

---

<sup>6</sup> GARON, F., J. DUFRESNE et L. GUAY (2006) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux*. Équipe d'évaluation de la PRSAC, CPDS, Université de Montréal. <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

<sup>7</sup> Le concept de « champ » est central à cette évaluation pour identifier les contextes différents de la mise en œuvre de la PRSAC. Sur le terrain, le mot « secteur » est plus souvent utilisé, mais ce dernier ne convient pas puisque les « secteurs » constituant le milieu communautaire (entre autres, ceux représentés par le RQ-ACA) ne correspondent pas aux « secteurs » calqués sur les ministères et organismes gouvernementaux. Par ailleurs, ces derniers changent de temps en temps et si ces changements peuvent avoir un impact important sur les groupes communautaires, ces derniers ne changent pas de « secteur » d'action pour autant. Le « champ d'action » se définit alors comme des réseaux distincts en interaction les uns avec les autres, comprenant des acteurs gouvernementaux et communautaires concernés par un même enjeu.

<sup>8</sup> Au moment de l'affichage de ce rapport, des études de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans les champs Emploi, Famille et Défense collective des droits paraissent déjà sur le site Web <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>. À venir en 2008, des études de cas sur les champs Santé et Services sociaux, Environnement et Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles, Éducation populaire et Jeunesse. Des études portant sur l'action communautaire « au sens large » et sur l'impact d'autres politiques et orientations gouvernementales sur le terrain de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire paraîtront aussi en 2008.



# Introduction

---

## 1. La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : une politique de gouvernance

De nombreux gouvernements occidentaux reconnaissent aujourd'hui l'apport des groupes de la société civile pour proposer des services de proximité, revitaliser les communautés et favoriser la participation citoyenne. Par ailleurs, la dévolution des responsabilités pour la production de biens et de services publics vers des agences et des « partenaires » privés et communautaires constitue un fondement de la nouvelle gestion publique<sup>9</sup> ainsi que de la « troisième voie » entre la gauche et la droite, proposée par l'ex Premier Ministre de la Grande Bretagne, Tony Blair (1998). La signature d'accords et de conventions entre des gouvernements et des représentants de secteurs bénévoles et communautaires dans plus d'une dizaine de pays depuis 1998 en atteste. Parmi ces expériences, la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire du Québec (PRSAC) se distingue. Même si elle a été élaborée en étroite collaboration avec des représentants du milieu communautaire, elle n'engage que l'État, principal bailleur de fonds pour les organismes communautaires.

La PRSAC, adoptée en unanimité dans l'Assemblée nationale en juin 2001 et lancée en septembre de cette même année, est une politique intersectorielle et trans-sectorielle<sup>10</sup>. Elle n'a pas d'objectif concernant directement des problèmes sociaux comme, par exemple, la réduction du taux de décrochage scolaire ou la lutte contre la pauvreté. Elle a plutôt comme objectifs la définition et l'harmonisation des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires, dans tous les champs d'intervention. Cela dit, l'action communautaire visée par la Politique est justement interpellée par les problèmes sociaux et par les conditions sociales qui les génèrent. Si le mouvement d'action communautaire a accepté de collaborer avec le gouvernement dans le développement et la mise en œuvre de cette Politique, c'est parce qu'il croit que la reconnaissance, la protection, la promotion et surtout, le soutien financier des

---

<sup>9</sup> POLLITT, C. and BOUCKAERT. G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>10</sup> Nous employons le terme « intersectoriel » pour faire référence à la concertation des acteurs de différents secteurs et ministères au sein du Comité interministériel et du RQ-ACA pour développer et mettre en œuvre la PRSAC, ainsi qu'au travail d'« orchestration » de ces acteurs qui relève du SACAIS. Par « trans-sectoriel » ou transversale, nous faisons plutôt référence au fait que la Politique doit éventuellement s'appliquer à travers l'ensemble des secteurs d'action communautaire et ministères différents.

missions des groupes d'action communautaire constituent des valeurs en soi et ainsi, des contributions importantes à la démocratie participative, à la citoyenneté active, à la transformation sociale et éventuellement, à la justice sociale.

La PRSAC représente une vision particulière des rapports entre l'État et la société civile, qui se distingue de la tendance lourde sur le plan international depuis la dernière décennie. Vingt-neuf ministères et organismes gouvernementaux<sup>11</sup> entretiennent aujourd'hui des relations avec des groupes communautaires. Au moment de l'adoption de la PRSAC, il n'y avait aucune coordination entre eux; ils entretenaient – et entretiennent toujours – des relations avec le milieu communautaire, à des degrés variés, de manières différentes et dans des contextes politiques, institutionnels et sociaux distincts. De plus, le « partenaire communautaire » visé par la PRSAC n'existait – et n'existe aujourd'hui – qu'à travers des réseaux pluriels, denses, interreliés, mais variés quant à leurs missions respectives et leur niveau et intensité d'intégration et de concertation. La mise en œuvre de la PRSAC représente alors un processus complexe, un grand défi de gouvernance.

La gouvernance se définit comme les formes de coordination des relations interdépendantes. Selon le politologue Bob Jessop<sup>12</sup>, elle est « l'art complexe de piloter des organismes, institutions et systèmes multiples qui sont à la fois autonomes les uns des autres sur le plan opérationnel et liés structurellement les uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque » (traduction). La PRSAC propose justement des balises structurelles d'une telle interdépendance entre le gouvernement québécois et les groupes d'action communautaire; ainsi, le premier fondement de la PRSAC est le respect de l'autonomie des organismes communautaires.

Des théories récentes de gouvernance postulent que les politiques publiques se superposent aux rapports sociaux, économiques et politiques de la société civile et qu'elles doivent se combiner à ceux-ci. Cette combinaison est toujours problématique, partielle et productrice de conséquences inattendues<sup>13</sup>. La cohérence apparente représentée par une politique cache l'incohérence des intérêts qui se trouvent derrière elle, qu'ils soient au sein du gouvernement

---

<sup>11</sup> En 2006-2007, il s'agit de 16 ministères et 13 organismes gouvernementaux associés. Le nombre peut varier d'une année à l'autre. La liste se trouve en annexe B.

<sup>12</sup> JESSOP, B. 1997. The Governance of Complexity and the Complexity of Governance, in A. AMIN et J. HAUSNER, eds., Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation, Aldershot: Edward Elgar, p. 111.

<sup>13</sup> JOBERT, B. et MULLER, P. 1987. L'État en action : politiques publiques et corporatismes, Paris : Presses universitaires de France.

---

ou de la société civile. De telles incohérences se révèlent à travers l'évaluation des processus de la mise en œuvre de la PRSAC. Elles sont analysées afin d'en identifier les sources et de proposer des stratégies pouvant dégager une meilleure appropriation collective des objectifs de la Politique et des balises qu'elle propose à travers les contextes différents de son application.

Dans un contexte affligé de divisions culturelles et structurelles, pour qu'une nouvelle politique de gouvernance s'installe, des outils et techniques administratifs (règlements, cadres de référence, plans d'action, budgets, structures) sont nécessaires, mais ne suffisent pas. Il faut aussi que les modes de coordination adoptés soient perçus par l'ensemble des acteurs comme étant légitimes au sein même de leurs cultures et structures différentes<sup>14</sup>. Ce dernier problème est une question de rapports institutionnels et d'interactions sociales et fait référence au fait que la mise en œuvre d'une politique, aussi bien outillée soit-elle, ne pourra produire les retombées désirées si les acteurs pertinents ne partagent pas des attentes compatibles ou s'il y a des résistances, manifestes ou voilées, que ce soit pour des raisons d'intérêts ou de divergence de conceptions quant à la bonne gestion. Ce défi, essentiellement culturel, de l'introduction de nouvelles idées et formes de gouvernance à travers l'appareil gouvernemental, est reflété dans l'évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la PRSAC proposée ici.

## 2. L'approche évaluative

L'évaluation des politiques publiques acquiert de plus en plus d'importance, ce qui amène certains à parler de l'évaluation comme de la « clé d'une nouvelle gouvernance »<sup>15</sup>. Mais la capacité des évaluations traditionnelles, concernées par le rapport direct entre les instruments d'une politique et les retombées de celle-ci, s'avère très limitée quant aux apprentissages et à l'amélioration des pratiques. De nouvelles approches d'évaluation cherchent à comprendre le « comment » et le « pourquoi » de la production d'effets voulus et non voulus en favorisant une épistémologie constructiviste, des évaluations pilotées par la théorie plutôt que par la méthode, et l'emploi de méthodes éclectiques. L'évaluation formative demandée par le SACA et ses partenaires était tout à fait en ligne avec ces nouvelles approches. Elle a visé à savoir non seulement « si les mécanismes retenus pour la mise en œuvre se sont avérés adéquats », mais

---

<sup>14</sup> HEWITT DE ALCANTARA, C. (1998) Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal*, 155: 105-113.

<sup>15</sup> PERRET, Bernard. 2001. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Éditions La Découverte.

aussi « si des ajustements ont été apportés » en cours de route et si oui, « les mettre en contexte, en expliquer les motifs et en faire ressortir les répercussions »<sup>16</sup>.

L'approche adoptée met l'accent sur la construction des processus de la mise en œuvre par les acteurs. Un corollaire d'une telle approche est l'association de l'ensemble des « stakeholders » (acteurs intéressés) à une évaluation participative afin de pouvoir tenir compte de leurs besoins, expériences et perspectives différentes qui motivent leurs décisions et actions, et de faire sortir de la "boîte noire" les relations et interactions entre eux. La dynamique des actions et interactions dans le cadre de l'implantation d'une politique est fortement influencée par les contextes organisationnels ou institutionnels dans lesquels œuvrent les divers acteurs, contextes qui véhiculent leurs propres éléments matériels et symboliques, leurs règles du jeu, valeurs, normes, incitatifs, intérêts et présuppositions.

Un autre corollaire de ce type d'évaluation est l'engagement actif et transparent de la part des évaluateurs, non pas en faveur de l'un ou l'autre groupe d'acteurs, mais en faveur de l'atteinte des objectifs de la Politique. Il s'agit alors d'un processus de réinterprétation ou de « traduction » de la Politique qui se construit sur la base des expériences des acteurs, mais qui prend une distance par rapport à celles-ci, et qui offre ainsi une vision parfois différente avec laquelle des acteurs peuvent être en accord ou en désaccord, mais qui provoque la réflexion et le dialogue. C'est dans ce sens qu'on peut qualifier ce type d'évaluation de « catalyseur » : étant participative, elle intervient elle-même, de façon inévitable mais transparente, dans les processus de la mise en œuvre.

Les avantages de l'approche présentée ici sont triples : 1) Elle permet une meilleure qualité du jugement qui sera porté sur la mise en œuvre de la Politique puisque le jugement est construit à partir de la multiplicité d'expériences des acteurs divers; 2) elle favorise l'apprentissage des acteurs sur la Politique et sur l'évaluation; et donc, 3) elle facilite la mise en place de changements opérationnels. Ces précisions sur l'approche de l'évaluation sous-tendent les objectifs de l'évaluation énoncés dans le projet soumis en 2004 :

---

<sup>16</sup> FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA SOCIÉTÉ ET LA CULTURE. 2004. Appel d'offres pour une évaluation portant sur La politique gouvernementale en matière d'action communautaire : mise en œuvre et premières retombées. Québec : Action concertée en collaboration avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec et du Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, p.2.

- de fournir une description valide et riche des activités, produits et mécanismes reliés à l'implantation de la PRSAC et de leurs premières retombées, dans des secteurs et à des paliers divers, et tenant compte des perspectives différentes;
- de déterminer dans quelle mesure les moyens adoptés par les acteurs clés (intersectoriels) de la PRSAC et par les acteurs sectoriels sont conformes à l'esprit, aux fondements, aux principes et aux attentes exprimés dans la Politique;
- d'expliquer comment et pourquoi ces moyens favorisent (ou pas) la réalisation des objectifs généraux et spécifiques de la Politique, tenant compte des contraintes diverses posées par les contextes d'implantation;
- de dégager les forces et faiblesses selon les contextes divers de la mise en œuvre et faire ressortir des « patterns » (façons de faire récurrentes) qui émergent dans des conditions données; et,
- d'ouvrir des espaces de réflexion pour les acteurs dans des contextes sectoriels et intersectoriels afin de favoriser l'appropriation commune de la PRSAC par les premiers concernés, soit, les organismes communautaires et l'appareil gouvernemental.

### 3. Les paramètres et limites de l'évaluation

Les objectifs et l'approche de l'évaluation tels qu'ils sont présentés sont ceux que s'est donnés l'équipe de recherche et ceux qui ont été retenus par le comité d'évaluation de la pertinence du projet et par le comité d'évaluation scientifique. Cela dit, les besoins d'évaluation énoncés par le FQRSC et ses partenaires dans l'appel d'offres sont aussi intégrés à la recherche. En effet, l'évaluation devait tenir compte des aspects suivants de la mise en œuvre de la Politique :

- la structure de coordination;
- le soutien financier;
- les outils de mise en œuvre;
- les rapports intersectoriels;
- les problématiques particulières associées à des ministères ou secteurs.

C'est pour cette raison que le projet d'évaluation a été structuré à deux niveaux : des études de cas afin d'examiner des contextes différents et des problématiques particulières de la mise en œuvre d'une part et, d'autre part, une étude transversale. Cette dernière n'est pas conçue comme la synthèse des études de cas dans des secteurs divers, bien qu'elle s'inspire en partie des celles-ci. L'étude transversale s'intéresse plutôt au travail des acteurs du centre chargés de la mise en œuvre de la Politique, soit le SACA, le Comité interministériel de l'action communautaire et le Comité aviseur de l'action communautaire autonome; aux outils et

processus qu'ils proposent; aux acteurs sectoriels et aux obstacles auxquels ils font face qui traversent les différents champs d'application<sup>17</sup>. Ce rapport porte sur l'étude transversale.

Par ailleurs, l'appel d'offres stipule « qu'il ne s'agit pas de l'évaluation de la pertinence ou de la légitimité de la politique », mais bien de sa mise en œuvre. Cela dit, la mise en œuvre de la Politique est difficilement séparable de la Politique en soi. Cette dernière détermine en grande partie la première par la stipulation des objectifs, des balises et des acteurs clés de la mise en œuvre (ou par l'absence ou l'ambiguïté de telles stipulations). La perception de la légitimité de la Politique et les interprétations différentes de celle-ci influencent inévitablement les stratégies de la mise en œuvre que les acteurs divers adopteront. Si la Politique elle-même n'est pas l'objet principal de l'évaluation, elle n'est pas non plus à l'abri d'un regard critique par rapport à des prévisions qui, dans la pratique, peuvent empêcher l'atteinte de ses propres objectifs. Par contre, des compromis nécessaires représentés par cette Politique et toujours considérés comme contestables par des acteurs ne sont pas remis en question d'office<sup>18</sup>.

Les objectifs principaux de la Politique - la protection de l'autonomie des organismes communautaires et l'application de certaines balises communes, au sein de l'appareil gouvernemental, en ce qui a trait aux relations entre celui-ci et les organismes communautaires - sont donc les standards par rapport auxquels nous évaluons sa mise en œuvre. C'est principalement en fonction de ces objectifs énoncés que le jugement est porté sur les structures, outils, acteurs et stratégies de la mise en œuvre de la Politique. Par ailleurs, la qualité de ces derniers ne consiste pas principalement dans leurs caractéristiques techniques, mais dans la perception de leur légitimité, c'est-à-dire dans leur capacité à mobiliser et à canaliser la vision, la pensée et les façons de faire de l'ensemble des acteurs gouvernementaux et communautaires en fonction des orientations prônées dans la Politique.

Les paramètres de cette évaluation qualitative ainsi que le plan fondé sur des études de cas ont permis de surmonter, du moins en partie, une limite « normale » des études qualitatives : l'absence de la « généralisabilité ». Ceci veut dire que la recherche a pu tenir compte de presque toute la variation qui s'est produite dans la mise en œuvre de la Politique au sein d'une vingtaine de secteurs différents. Le coût de ce niveau élevé de généralisation s'exprime sur le

---

<sup>17</sup> La méthodologie utilisée pour des deux types d'études est présentée en à l'annexe E

<sup>18</sup> Nous pensons, par exemple, à la préférence pour un guichet unique ou le financement des groupes d'action communautaire autonome versus les ports d'attache ministériels, ou en faveur (ou pas) d'une distinction étanche entre action communautaire autonome et action communautaire au sens large.



---

plan de la profondeur : l'évaluation se base principalement sur les perceptions des acteurs clés de la mise en œuvre et moins sur celles des « bénéficiaires », soient les organismes communautaires de base et les professionnels gouvernementaux qui sont en relation directe avec eux, surtout aux paliers régional et local<sup>19</sup>. Pour connaître les perceptions des organismes de base, il est préférable de consulter les résultats du sondage effectué par le MESS en 2005-2006 auprès de plus de 2000 groupes de base et regroupements<sup>20</sup>. S'il est évident qu'un sondage ne peut pas révéler des processus à l'œuvre mais uniquement les perceptions des résultats de ceux-ci, il constitue un complément capital à cette évaluation qualitative qui comporte ses propres limites.

Depuis le lancement de l'évaluation, nous avons été témoins de plusieurs changements sur le terrain de recherche. Par exemple, le SACA est devenu le SACAIS (Secrétariat à l'action communautaire et aux innovations sociales) et le Comité aviseur de l'action communautaire autonome s'est renommé le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA). Dans ces deux cas, nous avons opté en faveur de l'utilisation du nom qui s'appliquait au moment auquel nous faisons référence dans le texte, donnant lieu ainsi à des appellations différentes à des moments différents<sup>21</sup>. De plus, les pratiques n'ont pas cessé d'évoluer, et donc certaines observations et conclusions peuvent être déjà périmées. Si nous nous sommes donné une date finale de collecte de données – septembre 2007 pour ce rapport-ci<sup>22</sup> – nous avons fait de notre mieux pour tenir compte de nouveaux événements, renseignements et éclaircissements jusqu'en février 2008.

Enfin, ce document ne représente qu'un rapport abrégé des résultats de l'étude transversale de la mise en œuvre de la Politique qui, dans des versions originales, s'empilent à plusieurs centaines de pages. Dans ce sens, il ne transmet qu'une sélection des informations et conclusions que nous avons tirées de deux ans et demi de recherche en collaboration avec des acteurs clés. Nous espérons pouvoir en publier une version plus étoffée et plus nuancée dans un avenir rapproché.

---

<sup>19</sup> Dans certaines études de cas, un nombre limité d'acteurs régionaux et locaux ont été interviewés.

<sup>20</sup> Disponible à <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>>.

<sup>21</sup> Notons également que dans le but d'alléger le texte, nous utilisons l'appellation « Comité aviseur » pour faire référence au Comité aviseur de l'action communautaire autonome et « Comité interministériel » pour Comité interministériel de l'action communautaire.

<sup>22</sup> Les études de cas ont été complétées plus tôt. Chacune a donc sa propre date de fin de collecte de données.



**Section I :**  
**Mise en contexte et mise**  
**en œuvre de la Politique**



# Chapitre 1 :

## Historique et mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

---

### 1.1 Une politique née de compromis historiques

La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire est tributaire des principales étapes qui ont jalonné le développement historique des organisations populaires et communautaires au Québec depuis 1960 et même avant. Un développement qui s'est réalisé, pour l'immense majorité des groupes, de façon autonome par rapport à l'État sinon en opposition aux autorités établies<sup>23</sup>. La Politique n'aurait pu voir le jour non plus sans la réponse relativement positive de l'État aux revendications de reconnaissance, d'autonomie et de financement du mouvement communautaire autonome. On peut ainsi faire état de nombreux élus qui se sont faits les relais de ces revendications auprès de leur propre parti et des différentes instances décisionnelles au sein des ministères et jusqu'au Conseil des ministres et au Premier ministre (libéral ou péquiste), ainsi que des professionnels du secteur public. En particulier ceux chargés de gérer le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) en Santé et Services sociaux et le Programme de soutien de l'éducation populaire

---

<sup>23</sup> L'action communautaire autonome (ACA), dans le concret, fait référence à ce mouvement qui s'est développé au Québec au cours des cinquante dernières décennies pour devenir de plus en plus auto-organisé et doté d'une identité collective et de causes communes. Ce ne sont pas tous les organismes communautaires au Québec qui s'identifient à ce mouvement et qui ont émergé ou évolué au sein de ce réseau. Voir SOTOMAYOR, E. et LACOMBE, M. (2006) Dix ans de luttes pour la reconnaissance, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 172 pages; BÉLANGER, P. R. et LÉVESQUE, B. (1992) Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992). Dans Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, p. 713 à 747; WHITE, Deena (2004) « The voluntary sector, community sector and social economy in Canada: Why one is not the other », dans Strategy Mix. Nonprofit Organisations - Vehicles for Social and Labour Market Integration, sous la dir. de Annette Zimmer et Christina Stecker, N.Y.: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

autonome (PSEPA), en Éducation faisait des « alliés » des organismes communautaires quant au type de relations que l'État devait entretenir avec ces organismes.

L'élaboration de la Politique a officiellement débuté avec l'annonce en 1995, par le Premier Ministre Parizeau, de la création du Secrétariat à l'action communautaire. Elle s'est poursuivie à travers un processus de consultation et concertation avec le mouvement communautaire autonome et en particulier via son instance de représentation, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome, jusqu'à son adoption en 2001. Par contre, plusieurs des concepts clés que l'on retrouve dans la Politique, tels l'autonomie, la reconnaissance, les services alternatifs et complémentaires et le financement en appui à la mission globale des organismes tirent leur origine et leur signification de la longue trajectoire des rapports entre l'État québécois et l'action communautaire autonome, traversée de tendances opposées et de tensions, tant entre eux qu'au sein même du mouvement. Cette trajectoire a donné lieu à une Politique de compromis :

- entre la volonté de favoriser l'action communautaire autonome (ACA) et celle de formuler une politique qui s'adressera à la diversité des formes d'action communautaire;
- entre l'objectif d'harmoniser les pratiques à travers les ministères et organismes gouvernementaux et la réalité d'une politique intersectorielle et non prescriptive;
- entre une politique gouvernementale qui balise les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire et la longue histoire d'auto-organisation et de pratiques autonomes du milieu communautaire.

Trois éléments historiques aideront à la compréhension des dynamiques de la mise en œuvre de cette Politique. Le premier est la place très prépondérante occupée par le secteur Santé et Services sociaux (SSS) en ce qui concerne les relations entre le gouvernement du Québec et le milieu communautaire. L'histoire des relations dans ce domaine datant des années 1970, elles ont en quelque sorte servi de modèle pour la Politique. Au moment de l'adoption de la Politique, 90% des groupes communautaires recevaient leur financement gouvernemental via le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS); aujourd'hui, grâce aux transferts d'organismes vers d'autres ports d'attache plus proche de leur mission, cette proportion est d'environ 64%. Cette situation témoigne certes d'une certaine capacité de la PRSAC à pénétrer l'appareil gouvernemental. Mais il n'en demeure pas moins que la majorité des organismes d'action communautaire et surtout d'ACA se trouvent toujours dans le champ SSS.

Deuxièmement, si le domaine de la Santé et des Services sociaux fournit le modèle dominant de relations entre les groupes communautaires et le gouvernement du Québec, le contre-modèle est représenté par le domaine de l'Emploi. En effet, il existe un schisme important entre les groupes associés au MSSS et au mouvement communautaire autonome, et ceux en rapport avec le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale<sup>24</sup>. Cette fracture date des années 1990 lors de l'imposition des premières relations carrément contractuelles entre le gouvernement québécois, via le MESS, et des groupes communautaires. Le fait d'avoir éventuellement accepté ce type de rapport, qualifié de « sous-traitance » par le mouvement d'action communautaire autonome, a éloigné les groupes œuvrant en employabilité du mouvement. C'est dans la foulée de ce schisme qu'émerge la distinction centrale de cette Politique, soit celle entre action communautaire autonome (ACA) et action communautaire « au sens large », cette dernière comprenant les organismes non intégrés au mouvement d'ACA.

Troisièmement, lorsqu'en 1995, la volonté des décideurs de développer une Politique de reconnaissance de l'action communautaire est rendue publique, le mouvement d'action communautaire autonome se mobilise et s'organise via entre autres un « comité aviseur » chargé de collaborer à l'élaboration de cette Politique. Le travail s'effectue non sans conflits et tensions tant entre les acteurs gouvernementaux et communautaires qu'au sein de ces mêmes acteurs. La plus importante de ces tensions a porté sur les organismes ciblés par la Politique : si le gouvernement avait une vision très large de l'action communautaire, le Comité aviseur tenait à orienter le développement de la Politique vers la reconnaissance et le soutien de l'ACA spécifiquement, ayant sa propre mission et des visées plus globales que la simple prestation de services. Suite à de nombreuses délibérations, et au prix de la dissidence d'un nombre important de ses membres, le Comité aviseur, au nom du mouvement d'action communautaire autonome, accepte d'appuyer cette Politique qui privilégie l'ACA, mais qui ne se limite pas à celle-ci.

Nous verrons que ces trois éléments qui ont jalonné la période d'élaboration de la Politique jusqu'à son adoption sont à l'origine de flous, de lacunes et d'ambiguïtés qui pèsent toujours sur sa mise en œuvre.

---

<sup>24</sup> C'est en 1998 qu'est créée l'agence Emploi-Québec et que s'effectue le transfert du dossier des relations avec des « ressources externes en emploi » vers cette agence rattachée au MESS.

## 1.2 Une politique intersectorielle et non prescriptive, mais structurante

La PRSAC possède comme visée fondamentale de reconnaître et de soutenir l'action communautaire comme une « contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec ». Pour atteindre cet objectif, elle entend, entre autres, faciliter la tâche du milieu communautaire qui avait jusque là, à composer avec des dispositifs ministériels et des exigences administratives de plus en plus variés d'un ministère à l'autre. Elle vise donc à ce que ces rapports soient mieux harmonisés à travers l'appareil étatique et orientés le plus possible par un ensemble de balises nationales (voir encadré 1). Elle est aussi une politique qui, par son discours affirmé sur l'autonomie de l'action communautaire et par les processus concertés de son développement, devra créer des attentes de la part des premiers concernés, soit les organismes de base du milieu communautaire. Ces attentes sont exprimées et défendues par les regroupements qui les représentent et qui constituent les principaux interlocuteurs des ministères concernés par la Politique, que ce soit au sein du Comité aviseur ou de façon indépendante.

L'intersectorialité de la Politique présume la mise en œuvre d'un certain nombre d'objectifs communs - ceux énoncés dans la Politique - et la mise en relation des acteurs concernés pour en faciliter la réalisation. Quatre instances représentent cette dimension intersectorielle de la PRSAC : le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA)<sup>25</sup>, le Comité interministériel de l'action communautaire, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome et la Table de concertation en action communautaire. Cette dernière est une structure qui regroupe l'action communautaire « au sens large », les milieux de la philanthropie et de la recherche et le Comité aviseur à titre d'observateur. Ensemble, ces instances doivent faire face à ce qu'implique une politique intersectorielle : l'arrimage de 22 ministères ou organismes gouvernementaux à un ensemble de balises communes. Toutefois, les ministères et organismes impliqués s'inscrivent dans des réalités fort différentes, tant au niveau de leur structure institutionnelle que de leurs programmes, de leur histoire, de leur culture organisationnelle. Chacun possède ses impératifs politiques propres. Chacun entretient des relations historiques fort différentes avec les organismes du milieu communautaire de son secteur respectif qui, eux aussi, se sont développés face à des problématiques et dans des contextes fort différents les

---

<sup>25</sup> À l'origine le Secrétariat à l'action communautaire, le qualificatif « autonome » est relativement rapidement ajouté suite à des revendications du milieu communautaire, voulant éviter toute ambiguïté quant à leur statut par rapport à l'État. En 2006, le SACA devient le SACAIS lorsque des responsabilités par rapport à l'« innovation sociale » sont ajoutées à son mandat.



uns des autres. De plus, chaque nouveau ministre arrive avec ses propres préconceptions des groupes communautaires et des relations que le gouvernement devrait entretenir avec eux. Le défi majeur de la mise en œuvre consiste alors à développer, parmi les acteurs gouvernementaux, une compréhension commune de la Politique, une appropriation commune de ses objectifs et une adhésion commune à ses principes malgré des contextes divers et des façons différentes de les approcher.

Le caractère non prescriptif de la Politique peut être perçu comme une opportunité ou une contrainte à l'adoption transversale de balises nationales. Cette dimension peut constituer une opportunité au sens où elle reconnaît la diversité des réalités ministérielles et communautaires, et donc ne tente pas d'imposer mur à mur des règles de jeu qui peuvent entrer en conflit ou en contradiction avec d'autres déjà en vigueur au sein des différents ministères. Dans cette perspective, une politique non prescriptive dépend davantage du niveau d'ouverture des ministères aux objectifs de celle-ci et d'un processus d'appropriation graduel, qui passe par l'apprentissage social et organisationnel et qui permet une harmonisation graduelle avec les structures et pratiques déjà en place. Par contre, cela veut dire que la mise en œuvre de cette Politique peut se traduire par un niveau d'appropriation et une utilisation très variées d'un ministère ou organisme gouvernemental à un autre. Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), officiellement responsable de la mise en œuvre, n'étant pas en mesure (ni administrativement ni politiquement) d'obliger ses confrères et consœurs à changer leurs pratiques, la Politique n'offre que des dispositifs techniques, guère suffisants pour atteindre l'objectif de l'harmonisation dans un contexte aussi complexe<sup>26</sup>.

Malgré ces contraintes, la Politique réussit à avoir un effet structurant sur les rapports entre le milieu communautaire et le gouvernement dans son ensemble. D'emblée, la volonté gouvernementale de développer cette Politique a eu un impact significatif sur l'auto-organisation du milieu communautaire, qui débuta par la constitution du Comité aviseur de l'ACA. Par la suite, ce dernier a eu une influence importante sur l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique; son rôle auprès du milieu communautaire a aussi évolué. Avec la migration d'un millier d'organismes communautaires vers des ministères considérés plus proches de leur mission principale, mais ayant parfois peu d'expérience de relations avec les organismes communautaires, l'idée de se concerter avec ces groupes se développe au sein de l'appareil gouvernemental. Certains ministères qui, avant l'adoption de la Politique, n'avaient jamais offert un financement à la mission globale des organisations sur une base triennale, le

---

<sup>26</sup> Il faut noter ici qu'au sein du MESS, il n'y a pas une adhésion cohérente à cette Politique. Par exemple, Emploi-Québec (une agence au sein du MESS) et le SACAIS (actuellement associé au bureau du sous-ministre du MESS) s'orientent différemment, et parfois de façon opposée, face à la Politique.

font maintenant. Par ailleurs, chacun des ministères interpellés par cette Politique possède aujourd'hui un programme de financement de l'action communautaire. Ces programmes, nonobstant leurs interprétations et objectifs diversifiés, se rapprochent plus ou moins des principes évoqués dans la Politique. Plusieurs ministères maintiennent également des tables de concertation permettant des rencontres régulières entre acteurs ministériels et communautaires sur des dossiers d'intérêt commun. Une évolution dans les pratiques est d'ailleurs perceptible même dans certains ministères initialement réfractaires à la Politique.

Comment comprendre cet impact structurant? Est-ce qu'il se développe et s'exerce à travers les outils et dispositifs techniques mis en place par le SACA avec la collaboration du Comité aviseur et du Comité interministériel ainsi que par les ministères et organismes gouvernementaux au fur et à mesure de l'implantation de la Politique? Ou est-ce qu'il se construit plutôt à travers les interactions et tractations observables dans la foulée du développement, de l'adoption et de l'implantation de la Politique - bref, à travers des processus d'apprentissage social et organisationnel<sup>27</sup> ? Cette évaluation tente de comprendre l'apport relatif de ces différents éléments pour favoriser l'avancement des objectifs et principes de la Politique, ainsi que le rôle joué par les rapports entre les outils et les acteurs pour encourager ou freiner cet avancement.

### 1.3 Les temps de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la Politique a été marquée par trois grands « moments », qui correspondent également à des contextes politiques particuliers.

#### 1.3.1 Premier moment : la phase de démarrage (septembre 2001 - avril 2003)

Au moment de l'adoption de la PRSAC, le gouvernement du Québec s'était engagé à la mettre en œuvre sur une période de trois ans. Le *Plan de mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, élaboré conjointement avec les

---

<sup>27</sup> Sur l'apprentissage social et organisationnel, voir Gilles PAQUET (1999) *Governance Through Social Learning*, Les presses de l'Université d'Ottawa; Michael CROZIER, (2008). 'Listening, learning, steering: New governance, communication and interactive policy formation.' *Policy & Politics* (forthcoming); Jeffrey T. CHECKEL (2001), Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55, 3 :553-588.

## Encadré I

### L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE À L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU QUÉBEC

#### Les grandes lignes de la Politique

##### Les objectifs de la Politique

- Valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme et l'action communautaire autonome spécifiquement;
- Porter une attention particulière à l'action communautaire qualifiée d'autonome et au mouvement de participation et de transformation sociale qu'elle représente;
- Assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés à tous les paliers de gouvernance : national, régional, local;
- Reconnaître et soutenir l'action bénévole telle qu'elle s'exerce dans les organismes communautaires;
- Favoriser une relation entre l'État et les organismes communautaires fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence, la considération de l'expertise développée par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre;
- Contribuer à ce que les organismes d'action communautaire puissent jouer pleinement leur rôle, tout en assurant le respect de leur autonomie et en respectant leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.

##### Les fondements de la politique

- Le respect de l'autonomie des organismes communautaires;
- La reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté, de développement des collectivités et de développement social au Québec;
- La reconnaissance du rôle, de la contribution et de la place des femmes dans le développement de l'action communautaire;
- La reconnaissance du milieu communautaire en tant que réseau d'interventions, d'activités et de services à la population, apprécié et innovateur.

##### Les dispositifs de reconnaissance

###### *Principes directeurs*

Des relations entre l'État et les organismes communautaires transparentes et diversifiées;

- L'association du milieu communautaire aux débats et forums publics et aux consultations;
- Un partenariat mais sous conditions : volontaire, ponctuel, pour des projets précis, en reconnaissance de l'expertise de chacune des parties.

###### *Dispositifs de soutien financier*

- Le financement des organismes d'action communautaire autonome pour leur mission globale
  - doit constituer une portion prépondérante du financement global accordé au milieu communautaire;
  - doit être généralisé dans les ministères et organismes du gouvernement;
- Le financement d'ententes pour des services complémentaires à ceux du secteur public
  - disponible à tous les organismes, même si déjà financés pour leur mission globale
- Le financement de projets ponctuels et d'activités particulières de courte durée

##### Les acteurs clé de la mise en œuvre

- Le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA): coordination de la mise en œuvre et des travaux du comité interministériel
- Le Comité intersectoriel d'action communautaire: soutenir le SACA dans ses travaux d'harmonisation des pratiques administratives et de concertation horizontale
- Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome : jouer un rôle de conseil opérationnel et politique auprès du SACA

acteurs communautaires et publié en 2001, en identifie les différentes étapes et les objectifs : développer le processus de travail conjoint entre le SACA et le Comité aviseur; préciser les modalités des transferts de certains organismes communautaires vers leur nouveau port d'attache ministériel; établir les objectifs à atteindre en termes de structure du financement.

Le travail conjoint : Un certain nombre de comités conjoints SACA/Comité aviseur sont alors mis en place : sur la défense collective des droits, sur la reconnaissance et la définition opérationnelle de l'ACA et sur l'opération de concentration et de transfert du soutien financier de certains organismes vers le port d'attache ministériel le plus approprié. De même, un comité conjoint SACA/Comité aviseur est mis sur pied dès l'automne 2001 afin de développer un Cadre de référence visant à traduire en langage administratif les objectifs et principes de la Politique, et destiné surtout aux fonctionnaires ayant à l'appliquer dans leurs transactions avec les groupes communautaires. Une première version de ce Cadre de référence sera complétée vers la fin de cette période. Ces processus de concertation constituent un outil clé de la mise en œuvre de la Politique, notamment à travers le processus collectif d'interprétation et d'appropriation de la PRSAC ainsi que par le développement progressif d'une relation de confiance entre ces acteurs. Par ailleurs, afin d'assurer une liaison avec des organismes non représentés au Comité aviseur, le SACA a mis sur pied la Table de concertation en action communautaire. Cette dernière n'était cependant pas liée aux travaux conjoints sur les outils de la mise en œuvre.

Ce travail conjoint pendant les trois premières années suivant l'adoption de la Politique s'est avéré une étape nécessaire et bien réussie pour l'établissement, au sein de l'appareil gouvernemental et du milieu communautaire, de la crédibilité des outils produits. Nous le savons par le fait qu'aujourd'hui, malgré les objectifs ambitieux et la complexité apparente de l'outil principal – le Cadre de référence – les professionnels ministériels ayant à l'utiliser régulièrement se disent à l'aise avec son application. Par contre, ils ne l'appliquent pas tous de la même façon. Nous y reviendrons dans nos discussions sur l'harmonisation des pratiques.

Les transferts : Les premières années ont été largement consacrées au transfert d'environ 1450 organismes et de leur budgets d'un ministère (le plus souvent le MSSS ou le Ministère de l'éducation) vers un autre, plus proche de leur mission. La plupart de ces transferts se sont déroulés dans de bonnes conditions et ont été réalisés avec une grande souplesse. En avril 2003, la majorité des transferts étaient complétés, sauf dans le champ Famille où, à cause de

l'ampleur de l'exercice, le processus est réalisé en deux étapes et se terminera seulement en 2004.

Dans ce dernier champ, il y avait d'ailleurs des tensions entre les représentants du milieu communautaire et le ministère à cause entre autres de la durée du processus. Suite à la fusion du Ministère de la Famille au MESS, ce dernier a pris la décision de précipiter le transfert, déjà en route depuis deux ans. Ainsi, les consultations voulues auprès des groupes de base ne se sont pas tenues comme prévues, donnant lieu à des insatisfactions. Notons cependant que la mission Famille n'est pas demeurée longtemps au MESS et a migré à plusieurs reprises au sein de l'appareil gouvernemental depuis ce temps.

Au terme du processus, plusieurs groupes ont été déçus de leur transfert vers le MESS et éventuellement, vers le Ministère de la Famille et des Aînés (MFA) lors de sa création. Ils trouvent que le fait d'être associés à un ministère dont la mission semble rejoindre la leur ne comporte pas forcément les avantages escomptés<sup>28</sup>. Le même sentiment de déception est exprimé par quelques organismes ayant été transférés vers le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC)<sup>29</sup>. Cette situation représente cependant l'exception; en gros, l'exercice de transfert et de consolidation du financement s'est déroulé dans le respect de la volonté des groupes de base concernés et chaque année, à la demande de quelques organismes, un petit nombre de transferts sont négociés sans heurts.

Le budget de la mise en œuvre : Afin de faciliter la réalisation des premières étapes de la mise en œuvre de la PRSAC, le gouvernement y a octroyé un budget de 50 million \$ sur trois ans, non récurrent . Mais, à la fin de cette première période de trois ans, cet argent n'avait pas encore été alloué, la majorité des ministères n'ayant pas encore achevé leur planification de la mise en œuvre, dont le remaniement de leurs programmes de financement et suite surtout aux transferts d'OC venant d'autres ministères. Il était utilisé principalement pour la consolidation du financement d'organismes dans certains cas ou, dans d'autres cas, pour la mise en place de nouveaux programmes ou pour le financement d'organismes n'ayant pas reçu d'argent du ministère auparavant. Par contre, si certains ministères ont éventuellement réussi à maintenir ces programmes à même leur propre budget ministériel, d'autres n'ont pas été en mesure de les reconduire après l'épuisement des sommes dédiées à la mise en œuvre. Il s'agit surtout de ministères ayant connu des compressions budgétaires importantes, tel le MICC et le MDDEP.

---

<sup>28</sup> Pour un traitement plus en profondeur du processus des transferts dans le champ Famille, voir le Rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Famille, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

<sup>29</sup> Voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles, à venir sur le site <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

Au cours de cet exercice donc, certains organismes communautaires ont perdu leur soutien financier suite à l'expiration de leurs premières subventions ou ententes.

Enfin, cette première phase de la mise en œuvre a permis à la PRSAC de devenir un élément concret de l'action gouvernementale et de la vie des regroupements d'organismes communautaires et des acteurs clés de la mise en œuvre (le SACA, le Comité aviseur et le Comité interministériel). Elle correspond à une première étape d'appropriation de la Politique. Certains ministères et la plupart des regroupements ajustent leurs pratiques anciennes aux nouvelles modalités de fonctionnement, ou bricolent de nouvelles pratiques. Par contre, durant cette période de trois ans, qui se termine par l'annonce d'une élection provinciale, le Cadre de référence n'est toujours pas adopté par le MESS et aucun Plan d'action n'est publié pour avancer la mise en œuvre.

### 1.3.2 Deuxième moment : une phase de flottement (mars 2003 - août 2004)

Avec l'annonce des élections pour avril 2003, l'implantation de la PRSAC est mise en veilleuse seulement deux ans et demi après son adoption. L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement est ensuite suivie d'une période de latence d'un an par rapport à la mise en œuvre de la Politique. Le SACA entame la rédaction d'un premier Plan d'action en collaboration avec le Comité aviseur et le Comité interministériel. Cependant, ces collaborations sont rapidement interrompues et la rédaction du Plan d'action se poursuit, sans consultation, à l'intérieur du MESS. Cette expérience a créé un sentiment de malaise et une impression de non transparence chez plusieurs membres des Comités interministériel et aviseur. La perception de la légitimité de la mise en œuvre a surtout été fragilisée au sein du milieu communautaire.

Pourtant, la mise en œuvre continue dans divers ministères, preuve de leur volonté politique d'appliquer la PRSAC. Ainsi, une majorité de ministères tentent de poursuivre le travail déjà abordé afin de se conformer à la Politique, généralement en concertation avec le milieu communautaire. Ils ont notamment établi des espaces de concertation et créé ou remanié leurs programmes. Cependant, la mise en œuvre s'effectue dans un contexte où les outils administratifs principaux (soit le Cadre de référence et le premier Plan d'action) ne sont pas encore disponibles et où d'autres orientations et politiques commencent à se superposer à la PRSAC (p. ex : une réforme majeure en Santé et Services sociaux qui touche la majorité des

organismes<sup>30</sup>). Par ailleurs, face à des compressions budgétaires durant cette période, on observe des reculs dans l'implantation de la Politique dans certains ministères, avec la fermeture ou quasi-fermeture de certains programmes en appui à la mission globale de groupes communautaires.

Les événements survenus pendant cette période de flottement mettent en lumière l'incapacité de la PRSAC, seulement trois ans après son adoption, à protéger les groupes communautaires face à d'autres politiques, stratégies ou orientations gouvernementales et ministérielles. Ainsi, sans même que la mise en œuvre soit parachevée, la fragilité de la Politique est manifeste. Par ailleurs, la perception de la bonne foi du gouvernement en matière de la PRSAC est mise en question par le mouvement communautaire autonome qui, quatre ans après l'adoption de la Politique, se mobilise pour revendiquer publiquement la publication du Cadre de référence et d'un premier Plan d'action.

### 1.3.3 Troisième moment : une phase de consolidation (août 2004 - déc. 2007)

Ce troisième moment débute avec la publication du *Cadre de référence en matière d'action communautaire* et du premier *Plan d'action gouvernementale en matière d'action communautaire*. La volonté manifestée par le nouveau gouvernement de poursuivre la mise en œuvre de la PRSAC est accueillie comme « une bonne nouvelle » par les acteurs clés. Plusieurs en effet étaient inquiets quant à sa reconduction et certains craignaient même la disparition du SACA, bien que la Politique ait été soutenue au moment de son adoption.

Le Cadre de référence : Publié enfin en août 2004, le Cadre de référence n'est que légèrement modifié par rapport à la version produite à travers les collaborations entre le SACA, le Comité aviseur et le Comité interministériel durant la première phase de la mise en œuvre. Comme les premières subventions triennales à la mission globale des groupes communautaires arrivaient à échéance, les ministères et organismes gouvernementaux commencent rapidement à employer le Cadre de référence et d'autres outils techniques afin d'harmoniser leurs pratiques à la Politique concernant en particulier : l'accréditation des groupes d'action communautaire au sens large et celle des groupes d'ACA (voir encadré 2), la reddition des comptes et la négociation et préparation de nouvelles ententes cadre. Les ministères qui n'ont toujours pas de programme de reconnaissance et de soutien, en élaborent.

---

<sup>30</sup> Pour un traitement de l'influence de la réforme dans le domaine de la Santé et des Services sociaux sur la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Santé et Services sociaux, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

Le Plan d'action de 2004: Par contre, en ce qui concerne le Plan d'action publié par le MESS, il se distingue de façon importante de ce qui avait été discuté, au départ, avec les représentants des Comités interministériel et aviseur. À cet égard, plusieurs acteurs gouvernementaux et communautaires considèrent que le Plan d'action comprend des réinterprétations majeures de la Politique et déplorent ne pas avoir été consultés sur son contenu. Mentionnons notamment l'ouverture à la possibilité pour des organismes d'action communautaire « au sens large » de recevoir un financement en appui à leur mission globale - un dispositif de financement clairement associé, dans la Politique elle-même et le Cadre de référence, aux organismes identifiés à l'ACA. Il fallait simplement qu'ils offrent des services dits « alternatifs » aux programmes publics<sup>31</sup>.

Cette modification importante voulait répondre à une situation délicate rencontrée par des ministères au moment du renouvellement des subventions à la mission globale de certains organismes. Plusieurs groupes recevant déjà ce type de financement - et à qui le gouvernement voulait assurer « le maintien des acquis » - ne correspondaient pas aux caractéristiques de l'ACA précisées dans le Cadre de référence. Pour d'autres, certaines des caractéristiques distinguant l'ACA et l'action communautaire au sens large (voir l'encadré 2) n'étaient pas assez concrètes pour permettre une évaluation objective, même à l'aide des indicateurs proposés dans le Cadre de référence. Pour le mouvement de l'ACA, cependant, l'ouverture de l'accès au financement à la mission globale à des groupes «non ACA» constitue une brèche dans la reconnaissance de leur spécificité et un détournement du sens et de l'esprit de la PRSAC.

Toutefois, pour tous les acteurs, l'adoption du Plan d'action et du Cadre de référence marque la volonté du nouveau gouvernement de reconnaître et de reconduire la Politique, clôt la période de flottement et permet d'observer, au fur et à mesure, une certaine consolidation des orientations de la Politique dans un nombre croissant de ministères. Dans le contexte de la nature intersectorielle et non prescriptive de la Politique, cet acquis important a reposé sur un travail intensif et interactif de plusieurs acteurs sur des outils, des définitions, des

---

<sup>31</sup> L'encadré II présente les distinctions générales que la PRSAC fait entre organismes d'action communautaire « au sens large », organismes d'ACA et enfin, organismes de défense collective de droits dont le port d'attache est le SACAIS, en reconnaissance des relations contestataires que ces groupes peuvent entretenir avec les ministères. Le Cadre de référence (3<sup>e</sup> partie) rend ces caractéristiques opérationnelles par le recours à des indicateurs spécifiques



## Encadré 2

## Les caractéristiques cumulatives des différentes formes d'action communautaire

Organismes communautaires « au sens large »*	Organismes d'action communautaire autonome*	Organismes de défense collective des droits**
1. Statut d'OSBL	5. Initiative des gens de la communauté	9. Éducation populaire autonome
2. Enracinement dans la communauté	6. Mission propre favorisant la transformation sociale	10. Action politique non partisane
3. Vie associative et démocratique	7. Pratiques citoyennes, approches larges, problématiques globales	11. Activités de mobilisation sociale
4. Mission, gestion, orientations et pratiques propres	8. Conseil d'administration indépendant du secteur public	12. Activités de représentation

Caractéristiques tirées de la PRSAC, p. 21.

\*\*Caractéristiques tirées du Cadre de référence, 3e partie, p. 28.

\*\* Les organismes de défense collective des droits sont financés dans le cadre d'un programme spécial du SACAIS.

interprétations et des précisions nécessaires à la mise en œuvre. Le fait que le Comité aviseur, malgré la grande déception du mouvement d'ACA par rapport au Plan d'action de 2004, continue de travailler étroitement avec le SACA témoigne de la bonne volonté établie durant les premières années de la mise en œuvre. Cela témoigne également de la pertinence de cette Politique pour plusieurs des professionnels de la fonction publique en charge des relations avec le SACA ou les groupes communautaires et leurs regroupements.

Notons enfin que cette période verra la mise en œuvre et le déroulement de deux évaluations de la PRSAC : l'une, un sondage auprès des groupes de base visant à mesurer leur appropriation de la Politique et leur perception de son impact jusque là; et l'autre, la présente évaluation qualitative et formative des processus de la mise en œuvre. Ainsi, des groupes de base et de nombreux acteurs de la mise en œuvre ont été fortement sollicités et mobilisés pour réfléchir sur la Politique, son impact et son avenir, et ils le seront pour encore plusieurs mois. Des révisions de programmes et des pratiques inédites dans certains ministères ont vu le jour en lien avec l'évolution de l'appropriation continue de la Politique, par exemple, dans le champ Emploi, pourtant perçu comme l'un des plus récalcitrants envers la PRSAC <sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Pour une discussion des changements les plus récents qui se sont déroulés dans ce champ dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique, voir le Rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Emploi <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

Ces observations permettent de concevoir les processus de mise en œuvre de la Politique comme les vecteurs d'une mutation lente, mais constante, des règles de la bonne gouvernance en matière des rapports avec les organismes communautaires, règles qui s'intègrent progressivement à la culture même de certains ministères. L'appropriation étape par étape de la Politique – ponctuée parfois de reculs – qu'on a pu observer chez certains ministères démontre bien que les processus d'apprentissage organisationnel peuvent s'avérer plus ou moins longs selon le point de départ des acteurs concernés.

## Chapitre 2 :

# La mise en œuvre de la Politique sur le plan intersectoriel : acteurs centraux et instruments clés

---

En théorie, l'implantation de cette Politique repose sur la mise en relation des acteurs gouvernementaux, par le biais d'instances administratives telles que le SACAIS et le Comité interministériel, et des acteurs communautaires, représentés notamment par le Comité aviseur de l'action communautaire autonome devenu en 2007 le Réseau québécois de l'action communautaire autonome. En pratique, et bien que les instances administratives mentionnées aient joué un rôle important, ce sont les différents ministères et organismes gouvernementaux qui détiennent, ultimement, les clefs de la mise en œuvre<sup>33</sup>. Ainsi, la capacité et la volonté des ministères de participer à la construction de la Politique, par le biais de leurs programmes spécifiques visant les groupes communautaires, sont des éléments déterminants des dynamiques relationnelles qui se développent à travers la mise en œuvre. C'est le nœud principal autour duquel s'articule un objectif primordial de la PRSAC, l'harmonisation des pratiques à travers l'appareil gouvernemental, et son plus grand défi, l'intersectorialité ou le respect de la multiplicité des structures et cultures. Dans ce chapitre, nous reviendrons sur les rôles respectifs des acteurs clés de la mise en œuvre et sur les instruments clés qu'ils ont développés pour faciliter la mise en œuvre de la Politique sur le plan intersectoriel. C'est dans ce contexte intersectoriel qu'émergeront en même temps les défis de l'harmonisation.

### 2.1 Le SACAIS: médiation, facilitation et limites de l'action

Depuis l'adoption de la Politique, le SACA a mis au point une méthode lui permettant de travailler, de manière quasi systématique, en étroite collaboration avec le Comité aviseur de

---

<sup>33</sup> En tant que gestionnaire du Fonds d'appui à l'action communautaire autonome (FAACA), le SACAIS joue ce rôle déterminant dans le cas des groupes en défense collective des droits (DCD), pour lesquels il est le port d'attache. Cela dit, ce n'est pas ce dernier rôle qui est analysé ici puisqu'il est plutôt au centre de l'étude de cas portant sur le champ DCD. Pour un traitement de ce champ, voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Défense collective des droits, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

l'ACA afin de développer les outils devant servir à l'implantation de la PRSAC et à résoudre des problèmes ou conflits ponctuels. Outre la production des premiers outils de la mise en œuvre, cette méthode de travail conjoint a été mise à profit depuis, notamment pour développer les profils régionaux et les grilles d'analyse servant à établir les besoins de soutien financier en appui à la mission globale. Cette manière particulière de faire a permis d'assurer une certaine connaissance et interprétation communes de la Politique entre le SACAIS et le Comité aviseur d'une part et, d'autre part, chez les professionnels chargés de sa mise en œuvre dans l'ensemble des ministères.

Par ailleurs, le SACA a pleinement joué son rôle de sensibiliser les ministères à la Politique et de s'assurer qu'ils acquièrent une bonne compréhension des étapes principales de la mise en œuvre. Par contre, ce travail n'a pas réellement permis de positionner la Politique comme projet collectif parmi les répondants ministériels qui siègent au Comité interministériel, plusieurs étant davantage centrés sur d'autres dossiers ayant priorité au sein de leur milieu de travail. En fait, si la mise en œuvre de la PRSAC constitue une responsabilité prioritaire pour le SACAIS, elle n'est qu'un élément marginal parmi les responsabilités de la majorité des répondants ministériels. Cette situation a fait en sorte que, malgré l'ampleur, l'intensité et la constance de l'investissement du SACAIS dans la diffusion de la Politique et la structuration de sa mise en œuvre, une appropriation « engagée » de la PRSAC par les acteurs concernés ne s'est pas réellement matérialisée au sein de l'appareil gouvernemental.

Le travail du SACAIS dans la mise en œuvre de la Politique a été à la fois intense et proactif, bien que limité dans sa portée. On peut l'analyser selon deux axes, l'un technique (développement des outils et instruments) et l'autre politique. Ce dernier signifie tout effort pour influencer, directement ou indirectement, les visions, les idées et les façons de faire de ses partenaires interministériels. Il comprend, entre autres, la promotion et la sensibilisation à travers l'appareil administratif, quant à la justesse et à la pertinence des orientations de la Politique, menant à une adhésion plus tangible et à une harmonisation plus évidente des pratiques.

Sur le premier plan technique, les avancées sont étonnantes. Nous avons déjà mentionné, et traiterons plus loin, le Cadre de référence; le premier Plan d'action de 2004; la production de fourchettes de financement pour favoriser une plus grande harmonisation du financement d'organismes de mission comparable dans des secteurs différents; les profils régionaux des

groupes communautaires<sup>34</sup>. Pour reconnaître l'ampleur des travaux effectués par le SACAIS et ses efforts en faveur de la transparence, ajoutons notamment les nombreuses publications, dont l'État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire qui dresse, annuellement, la liste de l'ensemble des programmes gouvernementaux visant le soutien de l'action communautaire, le type et le montant de financement accordé, et la quinzaine de bulletins d'information sur la Politique gouvernementale publiés sur un site web des plus fournis depuis l'adoption de la PRSAC.

Ce site pourrait d'ailleurs être enrichi d'un «guichet unique» rassemblant toutes les informations sur l'ensemble des programmes gouvernementaux visant la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire. Ce guichet présenterait les programmes selon une grille harmonisée, pour que les critères d'accès, les modalités de financement, les sources d'informations supplémentaires, etc. de chacun des ministères et organismes gouvernementaux soient exposés de façon claire et accessible. Cet outil pourrait être développé conjointement par le SACAIS, le comité interministériel et le RQ-ACA. Il pourrait ainsi contribuer à renforcer la transparence et la nature intersectorielle de la PRSAC et faciliter l'appropriation de la Politique pour les groupes de base

Les travaux du SACAIS ont eu des effets structurants notables. Avec le parachèvement des transferts, le nombre d'ententes a diminué puisque plusieurs d'entre eux ont été transformé en subventions en appui à la mission par le nouveau ministère d'attache. Le nombre de ministères ayant des programmes de financement de l'action communautaire a augmenté, aussi bien que le nombre de ministères offrant un financement à la mission globale des organismes. De façon plus générale, le travail technique du SACAIS en collaboration avec le Comité aviseur et le Comité interministériel a permis non seulement de concrétiser le concept de l'action communautaire autonome, mais aussi de diffuser et de clarifier le sens de l'ACA au sein de l'appareil gouvernemental.

Cela dit, sur le plan politique, les résultats sont plutôt mitigés. Si la légitimité du SACAIS au sein de l'appareil gouvernemental semble acquise, sa capacité d'influence demeure très limitée. D'une part, comme nous l'avons déjà remarqué, pour la majorité des ministères, les relations avec les groupes communautaires représentent un aspect très marginal de leur travail et un dossier auquel peu de ressources sont affectées. Il est donc difficile de mobiliser les décideurs ministériels pour qu'ils prennent le dossier sérieusement en main. D'autre part, la réception des

---

<sup>34</sup> SACAIS. 2006. *Profils régionaux sur le soutien financier du gouvernement du Québec en matière d'action communautaire*.

travaux issus du SACAIS et du Comité interministériel au sein des divers ministères est délimitée par leurs orientations et priorités propres. Si le SACAIS a accompli un travail important de diffusion et de formation au sein des ministères en lien avec la publication du Cadre de référence, il ne possède ni l'autorité ni la capacité d'agir pour obliger les ministères à s'en tenir à l'esprit sinon à la lettre de la PRSAC. Ce manque d'influence est devenu plus évident encore au moment de la signature des ententes administratives, auxquelles nous reviendrons plus tard dans ce rapport.

Nous arrivons alors à la conclusion que le pouvoir d'influence du SACAIS au sein de l'appareil gouvernemental est actuellement insuffisant pour être en mesure de consolider une Politique intersectorielle qui cherche à orienter les pratiques de gouvernance de presque l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux. Reconnaisant qu'une autorité de type bureaucratique n'est pas la modalité à privilégier dans ce contexte, nous considérerons que le SACAIS aura besoin de moyens autres qu'administratifs et d'un appui politique plus soutenu afin de pouvoir faire pénétrer la PRSAC de façon encore plus approfondie au sein de l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux.

## 2.2 Le Comité interministériel : lieu d'échange et d'apprentissage mais acteur faible de la mise en œuvre

Le principal mandat du Comité interministériel consiste à participer, en collaboration avec le SACAIS, à toutes les tâches relevant de la mise en œuvre de la Politique. Or, le Comité Interministériel a beaucoup de difficulté à remplir ce mandat pour trois raisons principales : la position hiérarchique des répondants et leur manque de pouvoir d'influence au sein de leur ministère, le manque de reconnaissance de ce comité au sein de l'appareil gouvernemental et la très grande rotation de ses membres.

Lors de sa création en 1997, le Comité interministériel réunissait des professionnels d'une dizaine de ministères qui ont contribué au développement de certains éléments de la Politique. Ils entretenaient des rapports soutenus avec leurs « patrons » politiques, sous-ministres et ministres, qui étaient à l'époque impliqués aux tractations au sein du Conseil des ministres relativement au développement de la même politique. Avec l'adoption de la PRSAC en 2001, le Comité interministériel voit sa composition s'élargir à vingt-deux ministères et organismes

gouvernementaux : il réunit alors des répondants de tous les ministères et organismes gouvernementaux qui octroient du soutien financier à des organismes communautaires.

Par contre, aussitôt que le Comité s'est impliqué dans la mise en œuvre de la Politique, les liens qu'entretenaient ses membres avec le niveau décisionnel de leur ministère se sont virtuellement évaporés. Si les professionnels qui y siègent aujourd'hui connaissent bien les réalités de leur ministère et du secteur d'action communautaire avec lequel ils sont en relation, ils ont relativement peu d'autorité et peu d'accès aux décideurs. Pourtant, comme nous l'avons déjà constaté, une Politique intersectorielle visant à modifier les modes de gouvernance ne s'implante pas facilement par le biais de seuls dispositifs administratifs. Les membres du Comité interministériel en sont très conscients.

Néanmoins, de l'avis de plusieurs répondants ministériels interrogés dans le cadre de l'évaluation, le Comité interministériel a eu un effet structurant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, le SACAIS n'étant plus seul à véhiculer la Politique. Pour certains, bien que le Comité interministériel ne soit pas un lieu de pouvoir décisionnel, il représente un lieu d'influence au sein de certains ministères. Dans d'autres cas, cependant, les répondants sont plutôt isolés au sein de leur ministère et sont parfois les seuls à travailler sur la question « communautaire », n'ayant même pas de « patron » responsable du dossier. En effet, certains répondants disent ne répondre à personne dans leur ministère.

Le travail de diffusion à l'intérieur des ministères est aussi limité par le manque de ressources attribuées à cette tâche, par exemple, le temps que les répondants peuvent consacrer à ce volet par rapport à l'ensemble de leurs responsabilités. Par ailleurs, si les membres du Comité interministériel s'approprient des orientations et des outils développés par le SACAIS, ceux-ci sont souvent très éloignés des réalités internes des ministères et des préoccupations de leurs supérieurs. Enfin, le taux de roulement élevé des membres du Comité interministériel ne favorise pas une actualisation soutenue de son rôle de défenseur de la PRSAC au sein de leur ministère.

Le résultat de ces barrières structurelles est que les apprentissages faits au niveau du Comité interministériel pénètrent difficilement le « dossier communautaire » au sein des ministères. Le courant ne passe toujours pas de façon adéquate entre le SACAIS et les acteurs en position d'autorité ou décisionnelle au sein des ministères. Plusieurs des instances semblent en effet très peu réceptives aux travaux du Comité interministériel à cause de la marginalité de ce dossier relativement à leur mission. Le défi est alors d'identifier des stratégies plus efficaces pour transposer la problématique générale qui se développe dans l'interaction entre le SACA et

le Comité interministériel dans les instances des ministères - et l'inverse. À cet effet, nous proposerons, par exemple,

- qu'un répondant vis-à-vis de la PRSAC soit nommé à un niveau décisionnel ou gestionnaire au sein de chaque ministère représenté au Comité interministériel, même si cette personne délègue un professionnel pour assister à sa place à la majorité des réunions;
- qu'une réunion des décideurs (sous-ministres) se tiennent une ou deux fois par année afin d'établir l'état de la situation au sein de chaque ministère ainsi que l'ordre du jour pour les prochains mois;
- que les délibérations du Comité interministériel, pendant cette période de consolidation de la PRSAC, s'orientent d'avantage vers une meilleure compréhension des missions et orientations ministérielles impliquant des groupes communautaires ou pouvant les impliquer, avec comme objectif d'amorcer la réflexion sur les enjeux, les inconvénients et les atouts de l'ACA et du financement en appui à la mission dans le cadre de ces missions et orientations ministérielles.

### 2.3 Le Comité aviseur / Réseau québécois de l'action communautaire autonome : un acteur en transformation

La toute première proposition concernant la mise en place d'un Secrétariat à l'action communautaire, en janvier 1995, contenait l'obligation pour le SAC « de se doter d'un comité consultatif ». Elle a été présentée par le cabinet du premier ministre à un ensemble de sept regroupements nationaux, cinq représentants des organismes d'ACA et deux, des organismes communautaires en employabilité. Cette proposition a fait l'objet d'une vaste consultation par les regroupements du mouvement communautaire autonome, qui trouvera son achèvement dans la première rencontre nationale du mouvement communautaire autonome à l'automne 1996. C'est à ce moment que sera fondé officiellement le Comité aviseur de l'action communautaire autonome et que sera défini son mandat, sa composition et son fonctionnement (par secteurs). C'est aussi à ce moment que le Comité aviseur revendiquera une reconnaissance officielle et un financement à titre d'interlocuteur-conseil du gouvernement quant à l'élaboration de la Politique.

La ministre d'État responsable de l'action communautaire autonome acceptera ces propositions en 1997 tout en exigeant un élargissement du nombre de secteurs. Cette condition sera remplie que partiellement, les groupes du secteur Emploi en étant toujours exclus. Ces



positions reconduisent la fracture historique entre ACA et action communautaire « au sens large » que la Politique intégrera.

Le Comité aviseur participera étroitement au développement et à la mise en œuvre de la Politique. Depuis 1996, il fait preuve d'une capacité de production prolifique de documents historiques, de formation, de réflexion, d'analyses, de mémoires et d'avis ainsi que d'une constance certaine dans ses interventions auprès du SACAIS et du gouvernement par des déclarations et des communiqués touchant tous les éléments de la PRSAC et d'autres questions relativement à l'ACA. Rappelons qu'il a collaboré de façon importante à la rédaction des parties du Cadre de référence portant sur la reconnaissance de l'ACA. Par ailleurs, la Politique reconnaît le Comité aviseur comme un interlocuteur privilégié, ayant un rôle tant opérationnel que politique. Elle ne le considère cependant pas comme le « seul » interlocuteur du gouvernement quant à la mise en œuvre de la Politique, y compris concernant l'ACA (p.43).

Même si le Comité aviseur travaille étroitement avec le SACAIS depuis maintenant plus de 10 ans, les rapports entre eux ne sont pas pour autant faciles. Le comité aviseur, devenu récemment le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) est en fait une structure de représentation de regroupements d'organismes et doit fonctionner dans le respect de son mandat venant de la base. Ainsi, il doit s'assurer des mécanismes de consultation avec ses regroupements membres lesquels doivent à leur tour consulter leurs groupes locaux ou régionaux. Il doit donc mettre en place des mécanismes de prise de décisions qui respectent cette fonction de représentation des identités, des valeurs et des intérêts des acteurs le l'ACA par délégation de pouvoir à des mandants. Par ailleurs, le RQ-ACA n'est pas un tout homogène. La convergence des intérêts, des identités, des positionnements politiques des différents secteurs représentés nécessite un travail continu et souvent laborieux à l'interne pour permettre la formulation de positions communes

Le RQ-ACA est lui-même un organisme d'action communautaire autonome et donc ne s'identifie pas comme « partenaire » du SACAIS, mais plutôt comme étant dans un rapport de collaboration conflictuelle avec ce dernier, représentant du gouvernement auprès du mouvement de l'ACA. Il maintient une distance critique par rapport au SACAIS tout en collaborant étroitement avec lui. Par exemple, il fait une analyse critique de tout document publié par le SACAIS, allant du Plan d'action aux états de situation annuels. Il a pris position par rapport au projet de réforme du droit associatif et a préparé un séminaire de formation sur le sujet. Il a réagi à la planification stratégique du SACAIS en proposant sa propre vision et parcours stratégiques. Enfin, il fait constamment pression sur le gouvernement par rapport à tout ce qui a trait aux différents éléments de la mise en œuvre de la PRSAC, de l'adoption d'un

premier Plan d'action jusqu'à la reconnaissance de groupes d'ACA n'ayant pas d'accès à un financement de leur mission globale.

Plus récemment, suite au mandat accordé par les militants du mouvement d'ACA lors du congrès de 2006, le Comité aviseur devient officiellement, en mai 2007, le Réseau québécois d'ACA et s'oriente vers l'extension de la portée de son action au-delà de son rôle de conseiller de la Politique. On peut interpréter cette décision comme un geste politique visant à accroître l'autonomie du Comité aviseur/RQ-ACA vis-à-vis du SACAIS et de la Politique gouvernementale, tout en gardant la reconnaissance et le financement de l'ACA au centre de ses préoccupations. Mais la réorientation voulue répond aussi, sinon prioritairement, aux difficultés reliées à la structure et au fonctionnement interne du RQ-ACA. Ainsi, la mise en œuvre de la PRSAC s'est avérée, pour la majorité des groupes communautaires de base, une affaire du centre à laquelle ils étaient relativement peu attachés et dans laquelle ils se sont très peu impliqués. Malgré la tournée de formation sur la Politique du Comité aviseur en 2002, et mis à part les organismes participant à l'opération de consolidation du financement et de transfert d'un ministère à un autre, peu d'activités des acteurs clés mentionnées dans ce chapitre ont touché les groupes de base. Selon le sondage effectué par le MESS auprès de ces groupes en 2005, un grand nombre ne connaissent pas bien la Politique et ne perçoivent pas d'effets de celle-ci sur leur financement ou sur leur reconnaissance. C'est dans ce contexte qu'émerge une demande de la base, au congrès de l'ACA en 2006, d'une restructuration et réorientation du Comité aviseur afin de mieux rejoindre les groupes de base. La transformation du Comité aviseur de l'ACA en Réseau québécois de l'ACA reflète cette autocritique et cette nouvelle orientation.

En effet, depuis l'adoption de la Politique et jusqu'en 2007, relativement peu de changements ont eu lieu quant au membership et au fonctionnement du Comité aviseur. La volonté de protéger, voire de renforcer l'identité propre du mouvement de l'ACA a fait en sorte que les frontières du Comité aviseur ont été fermement défendues et maintenues étanches. Ainsi, malgré l'insistance des ministères et de Gérald Larose suite à la consultation sur le projet de politique<sup>35</sup>, aucun secteur représentant l'action communautaire en matière d'Emploi ou de

---

<sup>35</sup> Larose, G. (2000) Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec. Rapport de la consultation publique présenté au ministre de la solidarité sociale, André Boisclair.

Travail n'a été intégré<sup>36</sup>. L'accès est donc limité aux regroupements qui représentent des secteurs considérés par les membres du RQ-ACA comme majoritairement d'ACA, selon leur interprétation des caractéristiques proposés dans le Cadre de référence.

Cette orientation exclusive du Comité aviseur/ RQ-ACA pose, de manière récurrente, un paradoxe à trois volets. Premièrement, la protection de l'identité de l'ACA est un objectif primordial du RQ-ACA, ce qui justifie l'exclusion d'autres formes d'action communautaire de ses rangs. Deuxièmement, le RQ-ACA n'applique pas de processus « d'accréditation » des groupes de base représentés par leurs regroupements membres; il arrive alors qu'un nombre inconnu d'organismes communautaires qui ne correspondent pas aux caractéristiques de l'ACA sont néanmoins représentés au RQ-ACA. Troisièmement, les intérêts des organismes qui ne sont pas intégrés au Comité aviseur, mais qui sont toutefois couverts par le rayon d'action de la Politique, n'ont aucun dispositif de représentation auprès du SACAIS. Ce paradoxe de représentation qui se dégage de la mise en œuvre de la Politique fait appel à une réflexion poussée afin d'identifier des pistes de solution respectueuses de l'ensemble des acteurs concernés.

## 2.4 La table de concertation en action communautaire

La PRSAC prévoit l'établissement d'une Table de concertation « où seront conviés des représentants de l'ensemble des secteurs du milieu communautaire dans le cadre des travaux de la mise en œuvre de la Politique » (p. 41). Le gouvernement répond ainsi à la situation posée par l'exclusivité du Comité aviseur, désigné interlocuteur privilégié du SACA pour la mise en œuvre de la Politique, mais ne représentant pas les intérêts et opinions de l'ensemble des organismes d'action communautaire visés par la Politique (environ mille organismes visés par la Politique ne sont pas représentés au Comité aviseur). Mais voilà l'entièreté de l'énoncé de la Politique sur la structure, le fonctionnement et le rôle de cette Table.

La Table de concertation devrait rassembler des représentants de l'action communautaire « au sens large », en principe comprenant l'ACA et « les autres », dont le secteur Emploi qui intègre à lui seul plus de quatre cents organismes. Par contre, la Table n'est pas constituée en tant que structure de représentation de l'ensemble des secteurs de l'action communautaire. Les

---

<sup>36</sup> Certains groupes considérés de l'ACA dans ces secteurs sont représentés au Comité aviseur au sein d'autres secteurs, tels que celui des Femmes (le CIAFT) ou celui des Corporations de développement communautaire.

membres sont plutôt sollicités en tant qu'individus pour leur expertise et comprennent non seulement quelques personnes des secteurs d'action communautaire au sens large mais aussi, des représentants du Comité interministériel, du milieu universitaire, du domaine de la philanthropie et de l'action bénévole, ainsi qu'un membre du RQ-ACA ayant statut d'observateur. Contrairement au RQ-ACA qui fonctionne selon le principe de la représentation sectorielle, la Table de concertation n'est donc pas un lieu d'expression des valeurs, intérêts, demandes et avis des organismes d'action communautaire au sens large puisqu'elle comprend majoritairement des personnes ne provenant pas de ce milieu. Par ailleurs, elle n'a pas été interpellée pour collaborer au développement des outils et des règles du jeu pour la mise en œuvre de la Politique. Elle fonctionne principalement en tant que lieu de diffusion des informations.

Cette confusion par rapport au statut et au rôle de la Table s'ajoute au fait que la Politique balise très peu les rapports de type contractuel entre le gouvernement et les groupes d'action communautaire au sens large. Ces rapports sont plutôt laissés aux Ministères, sans aucune visée d'harmonisation évidente. Ils ne sont pas touchés non plus par le Cadre de référence. Si la Politique a comme objectif de fournir des balises nationales pour les rapports entre le gouvernement et l'action communautaire dans toutes ses composantes, l'action communautaire n'ayant pas le statut d'ACA est laissée pour compte. Ceci nous amène à considérer différentes avenues pour repenser la structure, le fonctionnement et le rôle de la Table de concertation, mais cela ne peut se faire, à notre avis, sans tenir compte de la structure, du fonctionnement et du rôle du RQ-ACA. Pour amorcer cette réflexion, nous avons identifié deux options :

- la transformation de la Table en une deuxième instance de représentation pour les groupes qui ne sont pas présents au RQ-ACA, avec modification de la structure, du fonctionnement et du rôle que cela implique; dans ce scénario, le RQ-ACA n'est pas touché.
- la création d'une nouvelle instance de représentation unique qui assume le rôle de conseil auprès du SACAIS et du Comité interministériel; dans ce scénario, le RQ-ACA y serait représenté selon le poids relatif du nombre d'organismes qu'il représente. Il en serait de même pour les groupes d'AC au sens large

C'est la deuxième option qui est fortement recommandée suite à cette évaluation et ceci, pour plusieurs raisons. Il faut reconnaître que les regroupements des groupes d'action

communautaire qui ne sont pas intégrés au RQ-ACA ne sont pas organisés entre eux<sup>37</sup>; la constitution d'une instance de représentation à eux seuls risque de se faire sous l'égide de l'État. Cela peut représenter alors un risque pour leur autonomie plus qu'une reconnaissance de leur autonomie. Si ces regroupements font plutôt partie d'un Comité aviseur constitué majoritairement de regroupements déjà très bien organisés entre eux, l'État ne pourra pas les coopter. Effectivement, la pression sera plutôt vers une auto-organisation de ces organismes et, plus encore, vers une sensibilisation aux caractéristiques et à l'esprit de l'ACA à travers des processus d'apprentissage social. Cette dynamique potentielle a déjà fait ses preuves, par exemple, dans le cas de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) qui, depuis l'adoption de la Politique, l'emploie pour « tirer ses membres par le haut » vers un engagement à l'action communautaire autonome<sup>38</sup>.

Par ailleurs, seulement 20% des organismes d'action communautaire actuellement couverts par la PRSAC ne sont pas de l'ACA; la création d'une instance de représentation à part pour une petite minorité risque de mettre celle-ci sur un pied d'égalité avec le RQ-ACA et de lui accorder un pouvoir d'influence qui dépasse son importance réelle dans le milieu de l'action communautaire. Au contraire, dans un comité aviseur conjoint, le poids plus important de l'ACA peut être reconnu par la présence de tous les secteurs actuellement représentés au RQ-ACA qui sont plus nombreux et influents que les autres. De plus, dans un scénario à deux comités, on peut imaginer l'éventualité que l'un soit utilisé contre l'autre au profit des décideurs gouvernementaux.

Enfin, le RQ-ACA se donne une mission qui dépasse la seule fonction de conseil auprès du SACAIS; son rôle en tant que gardien de l'identité et des intérêts du mouvement de l'ACA ne peut pas, à notre avis, se voir dilué par sa participation à un comité aviseur d'ordre administratif où y siègent des groupes qui ne partagent pas cette identité. En fait, des regroupements d'ACA se concertent souvent avec d'autres sans perdre leurs lieux de rencontre solidaire. Une distinction saine entre la représentation identitaire de l'ACA et la représentation administrative liée à la PRSAC n'empêche pas que les deux se renforcent mutuellement.

---

<sup>37</sup> La grande majorité de ces organismes sont membres d'un ou de plusieurs regroupements. Ce sont les regroupements qui ne s'organisent pas entre eux (en réseau de réseaux), ce qui empêche, pour le moment, l'émergence autonome d'une instance solidaire comme ce fut le cas pour le mouvement de l'ACA.

<sup>38</sup> Voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles, à venir sur le site <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

## 2.5 Les instruments principaux de la mise en œuvre : Cadre de référence et programmes ministériels

Nous présenterons ici les instruments principaux de la mise en œuvre de la Politique, pour les reprendre vers la fin de ce rapport dans le contexte d'une discussion sur l'harmonisation des pratiques gouvernementales en matière de rapports avec les organismes communautaires.

Le Cadre de référence traduit la PRSAC en langage administratif, interprète et concrétise plusieurs concepts étrangers à l'administration publique (tels que l'ACA, les différents types d'organismes communautaires et le financement à la mission globale), propose une opérationnalisation détaillée de chacun des principes directeurs de la Politique et apporte des précisions pour la prise de décision concernant le financement d'un organisme.

Même s'il a été publié tardivement, le Cadre de référence a fourni aux ministères et organismes gouvernementaux les balises d'interprétation nécessaires au développement ou à la révision de leurs programmes de reconnaissance et de soutien financier. Le niveau de conformité des pratiques aux balises concrètes proposées dans le Cadre de référence est cependant très variable d'un ministère à l'autre. Son appropriation passe par les programmes internes des ministères qui n'intègrent que les éléments considérés pertinents pour eux dans ce cadre prioritaire. Même le MSSS, qui finance 64% des groupes communautaires, n'applique que les quatre critères d'action communautaire au sens large pour qualifier les groupes au financement en appui à la mission. Enfin, même dans le cas des ministères qui appliquent tous les critères, il le fait de façon très souple, afin de ne pas sanctionner un organisme pour qui le financement en appui à la mission globale est acquis depuis la période antérieure à l'adoption de la Politique et de son Cadre de référence. Le principe du respect des acquis a d'ailleurs guidé nombre de décisions prises lors de l'implantation de la Politique .

Au sein du milieu communautaire, le Cadre de référence n'a pas fait l'objet d'une large diffusion et encore moins d'une grande appropriation. Cet état des choses peut poser problème pour des groupes de base, advenant le cas où le Cadre de référence serait appliqué de façon stricte ou, au encore, selon une interprétation contestable. La souplesse dans l'application du Cadre de référence est alors à encourager.

Si le Cadre de référence est l'instrument principal d'harmonisation des pratiques ministérielles aux grandes balises de la PRSAC, les outils prioritaires de la mise en œuvre de cette Politique au

sein des ministères sont leurs propres programmes de reconnaissance et de financement des organismes communautaires. Il existe, au moment de la rédaction de ce rapport, 65 programmes de financement de l'action communautaire repartis à travers 29 ministères ou organismes gouvernementaux. La diversité est donc énorme. Pour les groupes communautaires de base, ce sont ces programmes qui représentent la Politique, parfois, sans même que Politique derrière soit reconnue. Certains de ces programmes datent de quelques décennies (et donc, la Politique ne semble pas avoir d'effet pour les groupes qui s'y insèrent); d'autres sont plus récents. Toutefois, presque l'ensemble des programmes ont été revus ou créés suite à l'adoption de la Politique. Ils varient tout de même sur plusieurs plans, par exemple,

- selon le type de financement préconisé (un, deux ou trois modalités);
- selon la place accordée (ou pas) à l' « accréditation » des groupes selon les caractéristiques de l'action communautaire (les quatre caractéristiques de l'action communautaire au sens large, les huit de l'ACA ou les douze de la défense collective des droits) (voir encadré 2);
- selon l'existence (ou pas) et la nature d'un lien avec un autre programme, politique ou orientation ministérielle et ceci, nonobstant la modalité de financement prévue.

Dans le contexte de cette variation énorme, une analyse détaillée des programmes n'est pas présentée dans le cadre de ce rapport<sup>39</sup>. Nous voulons cependant souligner trois constats.

- l'absence de programmes de soutien de la mission globale dans certains ministères;
- le niveau d'arbitraire dans les pratiques de reconnaissance de l'ACA à travers les ministères; et
- le fait que la majorité des programmes ministériels orientent l'action communautaire au lieu de favoriser des services réellement « alternatifs » aux programmes publics.

Ces points seront repris vers la fin de ce rapport, dans le chapitre traitant des questions de l'harmonisation des pratiques gouvernementales à la PRSAC.

## 2.6 Conclusions

Durant les années qui ont suivi l'adoption de la Politique, les acteurs centraux ont fait preuve d'une réelle volonté de servir les finalités de sa mise en œuvre. Cependant, sauf exceptions, tous ces efforts n'ont pas encore permis l'intégration des principes de la Politique au sein des groupes de base ni au sein des hautes sphères ministérielles. Il semble que l'intersectorialité de

---

<sup>39</sup> Les diverses études de cas effectuées dans le cadre de l'évaluation abordent avec plus de détails les programmes dans ces champs.

la Politique se résume largement à une appropriation par les acteurs centraux des objectifs de la Politique et des enjeux de la mise en œuvre. Ceux-ci demeurent néanmoins ignorés par une partie des ministères, et contournés par une autre partie. La mise en œuvre de la Politique est donc toujours incomplète et fragile, les décisions ministérielles pouvant, en tout temps, la remettre en cause. L'harmonisation des outils techniques (programmes, formulaires) est avancée, mais l'harmonisation des pratiques fait défaut.

Pourtant, plaçons ces conclusions en perspective : d'une part, la Politique vise une réorientation originale des pratiques de gouvernance dans la majorité des ministères du gouvernement québécois; d'autre part, elle n'est pas une politique prescriptive qui peut s'imposer facilement et simplement par la force de l'autorité. Il existe donc un décalage important entre les objectifs ambitieux de la PRSAC et ses moyens limités. Ce n'est donc pas uniquement par le développement d'instruments, aussi adaptés soient-ils, qu'une telle Politique pénétrera l'appareil gouvernemental. L'achèvement des instruments solides de la mise en œuvre de la PRSAC, grâce au travail prodigieux du SACAIS, du RQ-ACA et du Comité interministériel, doit maintenant donner lieu à une réappropriation de la Politique, à la base du milieu communautaire tout comme au sein de chaque ministère et organisme gouvernemental, selon leurs propres intérêts et réalités organisationnels. Ceci fera appel à une réorientation des stratégies des acteurs clés au centre de la mise en œuvre de la Politique.



**Section II :**  
**Processus et effets**  
**structurants dans les**  
**champs d'application de**  
**la Politique**



# Chapitre 3 :

## La mise en œuvre de la Politique dans le champ Santé et Services sociaux : processus et effets structurants

---

Le champ Santé et Services sociaux (SSS) occupe une position historique importante dans la construction des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires au Québec. Un programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), sur lequel sont calquées des parties importantes de la PRSAC, existe depuis plus de trente ans. Ce champ comporte le plus grand nombre d'organismes communautaires subventionnés par un ministère (3170 groupes nationaux, régionaux et locaux), soit 63,2% de l'ensemble des organismes communautaires soutenus financièrement par le gouvernement dans le cadre de la Politique et 68,3 % des organismes soutenus en appui à la mission globale<sup>40</sup>. Ainsi, ce qui se passe dans ce champ touche les deux tiers des organismes communautaires.

Il est aussi le champ le plus important en termes de variété d'organismes, de diversité de problématiques et de populations visées. Il comprend en effet des groupes qui travaillent dans divers secteurs, sur des problématiques et visant des populations différentes. Malgré sa grande diversité et une auto-organisation des organismes communautaires très complexe, nous avons traité tous les organismes financés par le MSSS comme constituant un seul champ d'action à cause de leur évolution historique commune en rapport avec ce même ministère et de la perméabilité de l'ensemble des organismes communautaires à ses politiques et orientations.

Le MSSS comporte cette particularité par rapport à la majorité des autres ministères qui financent des organismes communautaires, d'être fortement décentralisé et régionalisé depuis le début des années 1990 d'où l'octroi de compétences importantes en termes de gouvernance aux paliers régional et local. Le PSOC lui-même a été régionalisé en 1994 et sa gestion a été confiée aux Régies régionales alors que le MSSS conservait la gestion des subventions affectées aux regroupements nationaux d'organismes communautaires. La régionalisation du PSOC a entraîné de fait l'implication d'un grand nombre de responsables régionaux dotés d'une grande

---

<sup>40</sup> Ces chiffres sont tirés du SACAIS, *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, édition 2006-2007.

marge de manœuvre en termes d'interprétation de ce programme. Il existe cependant certaines balises nationales négociées à l'époque entre le MSSS, la Conférences des Régies régionales et les instances de représentation des organismes communautaires, soit la Table des Regroupements Provinciaux des organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB) et la Coalition des Tables régionales des organismes communautaires (CTROC). Ces dynamiques entre le national, le régional et maintenant le local permettent d'expliquer pourquoi il n'existe pas, à l'heure actuelle, une appropriation commune de la PRSAC d'une région à l'autre ou même d'une instance locale à une autre à l'intérieur de la même région. Cette complexité et l'intensité des rapports sont cependant révélateurs de tensions qui demeurent plutôt latentes dans d'autres champs et qui peuvent ainsi passer inaperçues dans ces autres contextes.

Enfin, une autre particularité du champ SSS: le réseau de la santé et des services sociaux a connu de nombreuses restructurations dans les deux dernières décennies dont une réforme majeure en décembre 2003. La mise en œuvre simultanée de la Politique et de cette dernière réforme ont eu des impacts substantiels sur les acteurs concernés et sur l'actualisation de la Politique elle-même. Par contre, le MSSS n'est pas le seul ministère dans lequel la mise en application simultanée de la PRSAC et de ses propres réformes ou politiques a créé une dynamique de confrontation obligeant les acteurs concernés à mettre en place des mécanismes d'adaptation et d'harmonisation. Pour toutes ces raisons, un regard sur les processus et les premières retombées de la mise en œuvre de la PRSAC dans ce champ constitue un point de départ solide pour étayer certains des enjeux qui peuvent ressortir - certes, de façon et à des degrés variables - dans l'ensemble des champs d'application de la Politique.

### 3.1 La mise en œuvre de la PRSAC : un exercice de continuité ?

La mise en œuvre de la Politique dans le champ SSS s'annonçait comme un exercice de continuité. Cette Politique était perçue, tant par les acteurs gouvernementaux que communautaires, comme le prolongement de ce qui était déjà vécu dans ce champ depuis près de trente ans. Aux dires de plusieurs, les groupes locaux ne se seraient pas sentis concernés par la PRSAC et plusieurs responsables de regroupements nationaux en arriveront même à ne pas considérer l'implantation de la Politique comme un enjeu majeur dans leur secteur. Mais l'actualisation de la PRSAC dans le champ SSS allait connaître des périodes de turbulence, qui ne sont d'ailleurs pas encore complètement terminées et qui sont venues contredire cette perception de continuité. En effet, l'implantation de la PRSAC s'est déroulée en deux étapes.

La première période, allant de 2001 à 2003, est effectivement en continuité avec la période précédant l'adoption de la Politique. La tradition de consultation, concertation et négociation selon une approche de « collaboration conflictuelle » se maintient entre le MSSS, les Régies régionales, et les instances de représentation des organismes communautaires. Elle est ponctuée par des désaccords, des tensions et des stratégies de revendication et de pression de la part des organismes communautaires de plus en plus préoccupés par la volonté ministérielle de les intégrer aux réseaux locaux de services qui se mettent en place progressivement. Dans l'ensemble, le MSSS répondra assez favorablement aux demandes des organismes. Mais la Politique peine à se rendre visible dans un tel contexte.

Elle s'actualise surtout par le transfert d'environ un millier d'organismes vers d'autres ministères, une opération qui ne s'est pas toujours réalisée dans l'harmonie. Par exemple, le départ de centaines d'organismes communautaires du secteur Famille venait briser un lien établi depuis longtemps entre ces groupes, les Régies régionales et les réseaux communautaires (TROC et TRPOCB). Il en a été de même pour certains groupes en immigration au point où, dans un cas comme dans l'autre, le « désir de revenir » au MSSS s'est plusieurs fois manifesté.

L'arrivée au pouvoir en 2003 d'un nouveau gouvernement qui met en branle immédiatement une réforme majeure du réseau de la santé et des services sociaux, amorce la deuxième phase d'implantation de la PRSAC. Cette réforme renforcera certaines tendances du gouvernement antérieur, telle la décentralisation de la coordination des services vers le palier local et viendra accentuer, pour les organismes communautaires, un climat d'incertitude et d'inconfort. Il n'était pas clair que la PRSAC, toujours dans sa phase de flottement, pourrait les protéger. Sa mise en œuvre se traduit alors par une lutte pour le maintien des acquis dans un champ qui se transforme de façon fondamentale.

## 3.2 La mise en œuvre « conjointe » de la réforme Couillard et de la PRSAC

La réforme Couillard modifiera substantiellement les structures du réseau public et dominera les enjeux de la gouvernance dans le champ. L'aspect le plus structurant de la réforme est la transformation des régies régionales en Agences de la santé et des services sociaux (ci-après appelées Agences), avec des compétences réduites et l'établissement de 95 Centres de la santé et des services sociaux (CSSS) par la fusion d'établissements locaux et qui deviendront les

pivots organisationnels des services. Ces nouvelles instances locales se voient transférer plusieurs des compétences auparavant dévolues aux Régies régionales, telle la planification locale et la coordination des services sur leurs territoires dont, en principe, ceux offerts par les organismes communautaires. La réforme plonge les groupes communautaires dans l'incertitude quant à leurs rapports aux nouvelles Agences, elles-mêmes en période de rodage et de reconfiguration du palier régional, et dans l'inconnu relativement à la place que les CSSS pourraient éventuellement prendre au niveau de leur gestion. Les CSSS, pour leur part, ne fonctionnent que par rapports contractuels. D'ailleurs, les représentants des organismes communautaires SSS, tout comme l'ensemble du mouvement communautaire autonome, s'opposent fortement à la réforme.

Néanmoins, portée par une longue expérience au sein du MSSS, la dynamique de collaboration – conflit se remet en marche entre acteurs gouvernementaux et communautaires. Leurs travaux aboutiront en juin 2004 à la production d'un document conjoint qui rassure les groupes dans un certain sens puisque le MSSS confirme que le PSOC demeure un programme de soutien de la mission globale et continue d'être géré par les Agences. Cette orientation est d'autant plus importante que les nouveaux acteurs locaux, les CSSS, possèdent peu d'expérience de collaboration avec le milieu communautaire et surtout fonctionnent selon une logique contractuelle en fonction de programmes et de priorités fixés par le MSSS. Ainsi, suite aux demandes formulées par le milieu communautaire, le MSSS mettra sur pied un comité conjoint permanent sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en SSS, présidé par une sous-ministre adjointe. Ce comité constitue l'exemple par excellence du croisement entre la mise en œuvre de la réforme dans le champ SSS et celle de la PRSAC. Au plan régional on assiste à la même dynamique, la très grande majorité des Agences mettant en place ou reconduisant, dans la plupart des cas, les instances déjà existantes de collaboration/consultation avec les TROC pour assurer l'implantation de la PRSAC. Cela dit, les travaux progresseraient lentement et se poursuivent toujours au moment de la rédaction de ce rapport.

Pourtant, de nombreux acteurs, tant gouvernementaux que communautaires, sont d'avis que la réforme Couillard va à l'encontre des orientations de la PRSAC. On cite à l'appui de cette affirmation : la dynamique des CSSS axée sur la planification étatique, l'approche partenariale perçue comme « obligée » et traduite dans tout le secteur public par la mise en place de réseaux locaux de services et de projets cliniques, l'importance accordée à la « culture contractuelle », l'approche populationnelle généralisée qui vise l'obtention de résultats

quantifiables et qui commande un financement par grands programmes. Toutes ces modifications d'orientations et de structures visent d'abord le secteur public. Il ne nous appartient pas dans le cadre de cette évaluation d'en juger la pertinence, mais de soulever que les organismes communautaires y sont interpellés. C'est dans ce contexte que l'application intégrale des principes et des dispositifs de la PRSAC est rendue très complexe et très difficile.

Pourtant, ces réformes n'ont pas substantiellement altéré le PSOC. Les balises de reconnaissance et le mode de financement principal par mission sont restés les mêmes et correspondent toujours à celles proposées dans la PRSAC, jusqu'à un certain point.

### 3.3 La (non)-application de la distinction ACA / AC au sens large

Les organismes communautaires du champ SSS se sont historiquement et très massivement attachés à s'inscrire dans la mouvance de l'ACA et à en exiger la reconnaissance et le financement à la mission. Il n'en demeure pas moins qu'une conception de l'autonomie entièrement soustraite à la planification étatique vient heurter la machine gouvernementale soumise à des objectifs de résultats envers la population. D'où la volonté des décideurs politiques de faire entrer les organismes communautaires dans « leur » planification afin, argumentent-ils, de pouvoir justifier leur financement.

Ainsi, lorsque le Plan d'action de 2004 pour la mise en œuvre de la PRSAC ouvre l'accès au financement à la mission globale à tout organisme ayant des pratiques dites « alternatives », même s'ils ne correspondent pas à la définition de l'ACA adoptée dans la Politique, les organismes de ce champ réagissent. Par contre, le MSSS est en accord avec ce changement. Il a lui-même adopté cette position qu'il qualifie « d'inclusive », afin de respecter les droits acquis et de ne pas pénaliser les groupes qui ne se définissent pas comme de l'ACA mais qui recevaient déjà du financement à la mission. De plus le MSSS n'aurait pas voulu entrer dans des laborieux et arbitraires processus de distinction entre AC et ACA, le PSOC finançant déjà des organismes qui, par exemple, n'ont pas nécessairement de visée de transformation sociale. C'est ainsi que l'entente administrative signée en novembre 2006 avec le MESS officialise et codifie cette prise de position : « le PSOC s'adresse à l'ensemble des organismes d'action communautaire en santé et services sociaux, sans exclusion ni distinction ».

Cette position du MSSS vient sceller, selon les organismes communautaires du champ, une sorte de non reconnaissance de la spécificité de l'ACA. Nous voyons ainsi resurgir, à travers ces divergences actuelles, le nœud de tension – non résolu – qui a servi d'inspiration pour la

distinction entre action communautaire au sens large et action communautaire autonome ainsi que pour la position privilégiée accordée à l'ACA dans la PRSAC. Mais du point de vue du milieu communautaire lui-même, la distinction « AC/ACA » soulève également certaines tensions. Si tous dans le champ SSS se réclament globalement de l'action communautaire autonome, tous ne veulent pas appliquer de façon rigide les critères de définition contenus dans la PRSAC et le Cadre de référence et tous ne partagent pas les mêmes stratégies pour en obtenir la reconnaissance par l'État. Effectivement, une profonde divergence de position persiste entre les deux principaux acteurs nationaux, divergence en grande partie explicable par la composition même de ces regroupements et par leur positionnement quant au rôle de l'État.

La question de la distinction pourrait sembler manquer de pertinence si le MSSS ne la reconnaît pas mais dans les faits, ce sont les Agences qui gèrent le PSOC et à ce niveau, la distinction peut avoir des répercussions sur le type de financement auquel un groupe aura accès. Par ailleurs, à ce palier, la position sur cette question varie beaucoup d'une région à une autre : certaines ne mentionnent pas l'action communautaire autonome dans leur PSOC, visant les groupes communautaires au sens large; d'autres le font de façon explicite, réservant leur financement à la mission globale aux groupes d'ACA qui respectent les huit critères proposés dans la Politique et le Cadre de référence; d'autres encore vont consacrer leur programme PSOC prioritairement aux groupes qui s'identifient au mouvement d'ACA.

Par ailleurs, la responsabilité partagée par le milieu communautaire pour le développement de ces définitions et critères est porteuse d'un dilemme : à qui revient-il d'appliquer la distinction et d'ainsi en imposer les conséquences? S'agit-il d'une responsabilité propre au milieu communautaire dans le prolongement d'une orientation d'autorégulation ou d'une responsabilité du gouvernement dans le cadre de l'application d'une politique gouvernementale? Dans ce contexte, les deux instances de représentation des organismes communautaires adoptent des positions contraires. La conséquence immédiate est que le choix de distinguer ou non entre AC et ACA et même de déterminer si un groupe est un groupe d'action communautaire au sens large demeure entre les mains des fonctionnaires du MSSS et des Agences.



### 3.4 Les programmes-clientèles, vecteurs des orientations ministérielles

Avec les dernières réformes du système sociosanitaire et en conformité avec les règles d'administration dictées par le Conseil du Trésor, le MSSS s'acquitte de sa mission à travers de grands programmes-services visant des clientèles cibles. Les Agences reçoivent leurs budgets par le canal de ces programmes et elles sont chargées de les administrer. Le PSOC, pour sa part, n'est pas un programme comme les autres, visant une clientèle donnée et ayant son propre budget. Il constitue plutôt un « fonds dédié », c'est-à-dire un dispositif administratif par lequel des argents décalqués des programmes-services peuvent être versés aux organismes communautaires. Certains parlent même du PSOC comme d'une extension des programmes-services.

Cette pratique administrative oblige les Agences à appairer les organismes communautaires aux programmes-services les plus compatibles avec leurs missions. Le rattachement à un port d'attache ministériel est donc doublé d'un rattachement à la logique des programmes. Or, cette pratique a un effet structurant sur la manière avec laquelle les organismes sont amenés à s'autodéfinir dans leurs demandes de financement et leur reddition de comptes. Elle induit une forte sectorisation des problématiques, peut poser obstacle à la valorisation de l'approche globale et au travail lié à la transformation sociale et éventuellement, empêcher ou freiner l'offre de services alternatifs à ceux prévus selon le découpage des clientèles identifiées par le ministère et selon les approches privilégiées par le réseau public. Par exemple, les groupes communautaires œuvrant avec les lesbiennes, gais, bisexuels et transsexuels ou avec les itinérants n'ont pas de programme visant ces groupes et ont du mal à s'implanter, particulièrement en région. Ou encore des ressources en santé mentale actives dans le suivi communautaire depuis de nombreuses années sont fortement invitées à se rapprocher de pratiques dites identiques maintenant mises en place par le réseau public.

Cet appariement à la logique des programmes est perçu très majoritairement dans le communautaire et de façon assez importante chez des fonctionnaires, comme contraire à la Politique. Par contre, comme stratégie de financement des organismes communautaires, il s'agit d'une modalité qui permet d'augmenter les fonds disponibles par exemple, lorsqu'un programme donné devient prioritaire pour le ministère. Certaines agences adoptent des stratégies pour s'assurer que le PSOC bénéficie autant que possible de telles augmentations et arrivent, par ces moyens, à financer de plus en plus d'organismes dans certains secteurs.

### 3.5 Au cœur de la gouvernance : des questions de représentation

Compte tenu à la fois du très grand nombre d'organismes dans ce champ, de la diversité des problématiques et des populations avec lesquelles ils travaillent et des trois paliers de gouvernance avec chacun leurs propres compétences (national, régional, local), les instances représentatives des organismes communautaires sont elles aussi nombreuses et diversifiées. Souvent, ces instances de représentation se chevauchent les unes les autres avec les risques d'incohérence que cela implique pour les groupes locaux. En effet, un groupe communautaire local peut être membre de son regroupement sectoriel provincial, de sa Table régionale et parfois même d'une Corporation de développement communautaire ou d'une coalition locale (par exemple une Table d'organismes communautaires impliquée face au CSSS). Il peut aussi appartenir à une table sectorielle dans sa région. Les divers regroupements et tables ne se positionnent pas tous de la même façon quant à des enjeux tels la régionalisation, les transferts vers d'autres ministères, les stratégies pour augmenter le financement des organismes, le sens de l'harmonisation des pratiques du MSSS à la PRSAC ou encore les exigences de reddition de comptes.

Les membres des regroupements - c'est-à-dire les groupes de base - possèdent aussi leur propre autonomie ce qui les amène parfois à adopter des positions qui ne sont pas en conformité avec l'orientation générale de leurs instances de représentation. Ainsi des organismes participent à des projets cliniques avec des CSSS, d'autres signent des contrats de service avec des institutions pendant que les instances représentant ces organismes luttent à d'autres niveaux contre ces mêmes pratiques. Enfin, tous les regroupements provinciaux n'ont pas accordé la même importance à la PRSAC dans leur travail d'information et de formation auprès de leurs membres : il en est résulté un niveau très variable d'appropriation de la Politique par les groupes locaux.

Pourtant, les instances de représentation des organismes jouent, en conformité avec la PRSAC, un rôle important dans sa mise en œuvre. La PRSAC prévoit qu'ils soient aussi invités à participer dans des lieux de concertation à la définition des grandes orientations du système socio-sanitaire et à la planification des services. Par contre, au niveau central dans le champ SSS, il n'existe pas de structure partenariale proprement dite qui permettrait aux instances représentatives du communautaire de participer aux débats entourant l'élaboration des grandes orientations et priorités du système socio-sanitaire. La participation des organismes

communautaires à ces orientations passe par la présentation de mémoires lors de commissions spéciales ou lors des audiences publiques de la commission parlementaire des affaires sociales, comme pour tous les autres acteurs de la société. On perçoit chez certains représentants communautaires un sentiment d'impuissance et d'exclusion des lieux de décision quant aux grandes orientations du système.

Par contre, les regroupements provinciaux, chacun dans leur champ respectif, participent – certains de façon très proactive – dans la détermination des grandes priorités sectorielles, par exemple de santé mentale, de violence envers les femmes, ou de lutte au SIDA. Les différentes directions du MSSS concernées par ces problématiques semblent reconnaître l'expertise développée par ces regroupements en termes d'analyse des besoins, de conception des problématiques et de pratiques novatrices. D'autres lieux de concertation entre le MSSS et les acteurs communautaires existent au niveau national (p. ex., le Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux) ainsi qu'entre les Agences et les TROC au niveau régional. La volonté politique des acteurs concernés – gouvernementaux et communautaires – de faire fonctionner ces lieux de concertation se maintient toujours. Toutes ces pratiques de représentation/concertation développées de longue date par le MSSS et les instances des organismes communautaires peuvent être considérées comme des acquis précieux, reconnus et promus par la Politique.

### 3.6 Le financement : des acquis, des avancées et des dérives

Il est difficile d'arriver à tracer un portrait global du financement des organismes communautaires et ce malgré l'existence au sein du MSSS d'un système informatique permettant de compiler toutes les subventions qui transitent par le PSOC. L'ampleur du champ, la régionalisation des mécanismes de financement, les façons différentes de comptabiliser les données (différentes selon le SACAIS, le MSSS, ou les Agences) en constituent les principales embûches. Par ailleurs le MSSS et les Agences se sont déjà engagés sur la voie d'une transparence accrue de leur action en matière de soutien financier aux organismes communautaires.

Le MSSS est reconnu pour avoir été un des premiers et des seuls ministères à financer les organismes communautaires de façon prépondérante en appui à leur mission et ce, bien avant l'adoption de la Politique. La mise en œuvre de la Politique n'a pas changé cette prépondérance du soutien de la mission globale. On peut constater que le pourcentage des fonds alloués en appui à la mission globale des groupes continue d'augmenter sans cesse par rapport aux fonds

alloués en ententes de service ou pour des projets ponctuels. Grâce en grande partie à l'indexation, un acquis des organismes communautaires dans ce champ, les montants absolus investis dans le PSOC augmentent aussi<sup>41</sup>.

Par contre, le nombre d'organismes financés en appui à la mission globale semble ne pas augmenter aussi rapidement que celui des groupes financés en ententes de service et en projets, du moins pour les seules années pour lesquelles nous disposons des chiffres (2005-06 à 2006-07). Ces chiffres sont cependant trompeurs puisque, dans plusieurs cas, ils s'expliquent par le fait que la forme entente de service s'impose lorsque qu'un groupe est déjà financé pour sa mission ailleurs; dans de tels cas, les ententes ressemblent à s'y méprendre à des subventions en appui à la mission même s'ils sont comptabilisé aux fins de la PRSAC en tant qu'ententes de service. Ceci constitue ce qu'on peut appeler un « irritant » pour laquelle une solution administrative est prévue dans le Cadre de référence. Même si des organismes peuvent s'inquiéter de l'augmentation plus importante du nombre d'ententes de service, il est impossible de savoir l'ampleur réelle du phénomène.

Il est peut-être plus intéressant de noter qu'il y a 137 organismes de plus financés par le MSSS dans le cadre de la PRSAC en 2006-07 comparé à l'année antérieure. L'augmentation des montants investis ne comprend donc pas uniquement l'effet de l'indexation, mais aussi du développement de nouveaux groupes financés. De plus, à travers les années, il est évident que cette croissance dépasse le grand nombre de groupes transférés vers d'autres ministères pendant la première période de la mise en œuvre de la PRSAC. Néanmoins, il y a consensus dans le champ pour reconnaître que beaucoup des groupes sont sérieusement sous financés et que les conditions de travail (salaires, avantages sociaux) sont très souvent « minimalistes ». Par conséquent, tant les organismes eux-mêmes que les représentants gouvernementaux du PSOC tentent de trouver des stratégies pour consolider et augmenter le financement<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Pour plus de détails et des tableaux à l'appui de ces constats, voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Santé et Services sociaux, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

<sup>42</sup> DIDIER, S., Aubry, F., et GERVAIS, L. 2005. Pour que travailler dans le communautaire ne rime plus avec misère. Enquête sur les avantages sociaux dans les organismes communautaires, Montréal: Centre de formation populaire et Relais Femmes, 86 pages.

### 3.7 Conclusion : des effets structurants sur la mise en œuvre de la PRSAC

Le champ SSS semble avoir un poids déterminant dans la mise en œuvre de la PRSAC puisqu'il représente presque les deux tiers des organismes financés dans le cadre de la Politique. Nous verrons dans les chapitres portant sur les enjeux transversaux de la mise en œuvre – le financement, la reconnaissance et l'autonomie et l'harmonisation des pratiques gouvernementales – la justesse de ce constat. Les effets structurants sur la mise en œuvre de la PRSAC dans son ensemble se manifestent en partie par la prépondérance du financement provenant du MSSS, selon ses propres traditions et sa propre dynamique. Mais en plus, ils passent par la présence prépondérante des regroupements et tables de concertation au sein du RQ-ACA : presque la moitié des secteurs et tables intersectorielles qui constituent le RQ-ACA représentent majoritairement des groupes qui ont évolué dans le champ SSS, même si certains ont été transférés ailleurs depuis l'adoption de la PRSAC. Comme le RQ-ACA est l'interlocuteur privilégié du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre de la PRSAC, les expériences, les perceptions et les luttes menés au sein de ce champ influent sur le rapport entre le gouvernement et le milieu communautaire en général. Effectivement, si nous écartons le champ SSS du portrait d'ensemble, l'évaluation donnera des résultats bien plus diversifiés. C'est ce que nous montrerons dans le chapitre suivant.



# Chapitre 4 :

## La mise en perspective comparative des champs d'implantation : dynamiques diverses

---

Comme nous avons pu le constater dans le chapitre précédent, au-delà des acteurs clés de la mise en œuvre de la Politique, celle-ci se réalise essentiellement à travers les ministères et organismes gouvernementaux qui sont à la fois les ports d'attache des groupes communautaires et souvent leurs bailleurs de fonds principaux. Les rapports développés entre les organismes communautaires et le MSSS depuis des décennies constituent un « modèle » pour la PRSAC et ainsi, pour sa mise en œuvre à travers l'appareil gouvernemental. Si nous avons constaté des décalages dans l'application de la PRSAC même dans ce champ, force est de reconnaître que son application pourrait être bien plus ardue dans des champs qui n'ont pas partagé cette longue histoire et qui ont développé de toutes autres habitudes et règles du jeu dans leurs rapports aux groupes communautaires. Mais lorsque la PRSAC se heurte à des histoires, contextes et façons de faire très différents, cela peut donner lieu à des réticences relativement à son application dans un autre champ, voire à des résistances.

Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre de la PRSAC se caractérise par une grande diversité. À partir des études de cas effectuées dans l'ensemble des champs de son application<sup>43</sup>, le présent chapitre dresse une analyse des dynamiques différentes de la mise en œuvre de la Politique dans divers champs d'application et trace un portrait des enjeux qui en émergent pour le fonctionnement trans-sectoriel de la PRSAC.

### 4.1 Des processus variés : continuité, virage ou ébranlement

Dans plusieurs champs à part SSS, les rapports entre les organismes communautaires et le gouvernement existent depuis un certain temps et les acquis aussi bien que des pratiques de concertation se sont donc sédimentés avec le temps. Dans ces champs, l'arrivée de la Politique semble avoir eu peu d'impact en soi; sa mise en œuvre s'est déroulée en continuité avec les

---

<sup>43</sup> Voir la note en bas de page n°. 8 ou encadré 4 dans l'Annexe E, pour la liste des études de cas ayant donné lieu à des rapports. En effet, un topo rapide a été fait sur tous les champs d'application ce qui nous permet de fournir une vue d'ensemble dans ce chapitre.

dynamiques déjà en place. Pourtant, ces dynamiques ne sont pas forcément les mêmes que celles qu'on a trouvées dans le champ SSS. C'est le cas notamment dans les champs Justice et Sécurité Publique, où les pratiques sont très normées dans un sens qui s'oppose à l'esprit de la PRSAC. Jusqu'à tout récemment, le champ Emploi figurait parmi ceux-ci, qui représentent un modèle des rapports allant à l'encontre de l'esprit de la Politique, mais qui a continué à suivre son parcours traditionnel malgré la Politique. Ce processus « en continuité » avec le passé peut ainsi se constituer en embrassant la PRSAC ou en résistant avec succès aux orientations qu'elle privilégie.

Dans d'autres champs, on peut observer un virage dans les façons de faire des acteurs gouvernementaux avec, parfois, l'adoption de nouvelles pratiques allant dans le sens des principes mis de l'avant par la Politique. Des programmes de soutien de la mission globale des organismes communautaires ainsi que des instances de concertation ont été mis en place dans des ministères où ce type de pratiques n'existait pas auparavant. À titre d'exemples, le ministère de l'Éducation (MEQ) avait une longue expérience avec de nombreux organismes communautaires en éducation populaire qu'il finançait de façon durable principalement par projets. Suite à une réforme ministérielle, le MEQ a réduit le nombre d'organismes financés en ciblant uniquement ceux concernés par l'éducation et la formation, mais il les a soutenus de façon plus substantielle en appui à leur mission. Le ministère de la Famille a créé de toutes pièces un programme de financement à la mission globale pour des groupes d'ACA, tout comme le Secrétariat aux Affaires autochtones pour les groupes qui leur ont été transférés du MSSS. Le processus de transfert (avec protection des acquis, dont le mode de financement) induit par la mise en œuvre de la Politique a donc contribué de façon significative à faire pénétrer dans des ministères des pratiques établies dans un autre et qui correspondent bien aux principes de la Politique.

Un troisième profil de mise en œuvre témoigne de processus d'adaptation plus longs, partiels et qui se déroulent parfois en dents de scie. Il peut s'agir d'une évolution ardue, de changements temporaires, de reculs ou d'ajustements au fil des ans. Nous pouvons donc parler d'un ébranlement provoqué par la mise en œuvre de la PRSAC. Le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles de même que le champ Environnement sont parmi ceux perturbés par la PRSAC. On peut aussi considérer que le champ Emploi correspond à cette catégorie, du moins, depuis une première ouverture au financement à la mission et à des ententes triennales pour certains organismes en employabilité en 2006-07.



Dans le champ Environnement, une orientation vers l'esprit de la PRSAC était évidente depuis les années 1990 et en 2003, de nouveaux programmes d'appui à la mission d'organismes d'ACA ont été adoptés à l'aide de fonds non récurrents prévus pour la mise en œuvre de la Politique. Par contre, dès 2004, tous les programmes en appui à la mission dédiés aux groupes d'ACA sont abolis dans un contexte de compressions budgétaires importantes, mais aussi en raison d'une nouvelle orientation vers le développement durable et d'un nouveau climat de méfiance à l'égard des groupes contestataires issus du mouvement environnemental. Le Ministère de l'Immigration et des communautés culturelles (MICC), quant à lui, avait une longue tradition de rapports contractuels avec des groupes communautaires. Suite à l'adoption de la PRSAC, il a intégré des programmes correspondant aux trois modes de financement prévus par la Politique. Un appui à la mission globale a été accordé aux organismes qui ont été transférés avec leur financement, d'un autre ministère. D'autres organismes ont obtenu un appui à leur mission à l'aide de fonds non récurrents prévus pour la mise en œuvre de la PRSAC. En partie à cause de contraintes financières importantes, le MICC lui-même n'a rien investi de ses propres argents. Ainsi, de façon prévisible et tout comme dans le champ Environnement, plusieurs organismes ont perdu leur financement à la mission. C'est aussi le cas dans le champ Relations internationales suite à des compressions budgétaires. Malgré des efforts pour adhérer à la lettre de la PRSAC, il est clair aujourd'hui que la mise en œuvre de la Politique dans le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles n'a pas réussi à briser la culture contractuelle au MICC.

Enfin, des stratégies récentes d'Emploi-Québec laissent penser que le champ Emploi s'est aussi permis d'être ébranlé par la PRSAC : « fondateur » et protecteur du modèle contractuel - contrecourant du modèle établi dans le champ SSS - pour encadrer les rapports entre le gouvernement et des groupes communautaires au Québec, il y a avait, dans ce champ, une résistance forte à modifier les façons de faire en fonction de la Politique. Aujourd'hui, 25% du financement offert par Emploi-Québec l'est en appui à la mission globale, mais cela est objet de controverse tant dans le milieu communautaire que dans le milieu gouvernemental. Jetons un bref regard sur ce champ Emploi, ce qui permettra de tracer un portrait plus complet des processus de mise en œuvre de la Politique en continuité avec le passé, mais selon une dynamique très différente de celle que nous avons observée dans le champ SSS. Ce type de scénario permet de penser que cette Politique à caractère non prescriptif est tout de même en mesure d'interpeller les ministères les plus « récalcitrants », même si les changements provoqués ne se traduisent pas toujours par une plus grande sécurité ou stabilité pour les organismes, ni une contribution exempte de controverse à l'avancement des objectifs de la Politique.

## 4.2 Le champ Emploi : une dynamique contractuelle

Cette brève présentation de l'appropriation de la PRSAC dans le champ Emploi fait contrepoids à celle de la mise en œuvre dans le champ SSS. Les spécificités de ce champ les plus importantes par rapport au champ SSS sont:

- la reconnaissance d'organismes communautaires comme « partenaires » surtout dans le cadre des mesures d'employabilité développées et gérées par le ministère;
- l'exclusivité, jusqu'en 2007, du lien contractuel avec les groupes communautaires offrant des services en employabilité.

Notons d'emblée que, dans la PRSAC, le gouvernement s'engage à ce que le mode de financement en appui à la mission globale, réservé à l'ACA, soit généralisé à travers l'appareil gouvernemental. Emploi-Québec, seul bailleur de fonds dans ce champ, n'a pas harmonisé ses pratiques à cette exigence, même si un changement de pratiques récent peut être interprété comme une ouverture à ce type de financement<sup>44</sup>. Même les regroupements d'organismes en employabilité n'ont pas accès à un financement. Ils n'offrent pas de services à la clientèle (réelle ou potentielle) d'Emploi-Québec et l'agence n'a pas de programme pour le financement de leur mission d'appui à l'organisation, la formation, le développement et la représentation de leurs groupes membres. Nous estimons que ce manque est aussi en décalage avec la PRSAC. Du point de vue d'Emploi-Québec, la PRSAC reconnaît l'entente de service comme un des modes légitimes de financement des organismes communautaires, donc il ne se perçoit pas en contravention à la Politique. Des acteurs gouvernementaux ajoutent que son mandat en tant qu'agence ne permet le financement que des services à la clientèle et exige une reddition de comptes fondée sur les résultats. Par contre, la transformation des ententes de service avec les Carrefours Jeunesse-Emploi, en 2006-2007, en subventions en appui à leur mission, rend ces arguments moins convaincants.

---

<sup>44</sup> Des 429 organismes ayant une entente avec Emploi-Québec en 2006-2007, 260 n'ont aucun autre financement que cette entente et n'ont pas la possibilité d'en avoir. Les 111 CJE ont un financement bien plus souple provenant d'Emploi-Québec et comptabilisé, depuis 2006-2007, en tant qu'appui à la mission; nous aborderons cette situation plus loin. Le reste des organismes, en plus de leur entente avec Emploi-Québec, ont un financement en appui à leur mission globale provenant d'un autre ministère.

Cette façon d'entrer en rapport avec les organismes communautaires en employabilité s'installe dans ce champ depuis les années 1980 et s'est institutionnalisée avec l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu par le MESS en 1989. C'est dans un contexte fort tendu que les groupes d'action communautaire se sont retrouvés assujettis par des rapports contractuels à cette politique puisque la plupart étaient foncièrement contre la nature coercitive de la Loi. De plus, en comparaison avec les subventions reçues du gouvernement fédéral de l'époque, les ententes de service proposées par le MESS étaient très contraignantes, stipulant par exemple la nature et la durée des programmes que les organismes devaient offrir et des quotas d'insertion en emploi à atteindre. En 1998, l'agence Emploi-Québec est créée au sein du MESS et toutes les ententes avec des groupes communautaires pour des services d'employabilité, qu'elles soient provinciales ou fédérales, passent entre les mains de cette agence.

Le mouvement d'action communautaire autonome s'est opposé à ce type de rapport dès les années 1980 et, par conséquent, aux groupes qui l'ont éventuellement accepté. Mais Emploi-Québec est rapidement devenu une source importante de financement pour ces organismes tandis que d'autres ont vu le jour ou ont dès lors intégré un volet « développement de l'employabilité » à leur action communautaire afin de bénéficier des ententes de service relativement généreuses. Aujourd'hui, après le MSSS, Emploi-Québec est le plus important bailleur de fonds auprès des groupes communautaires au Québec et, tout comme ce premier, traverse plusieurs secteurs d'action communautaire tels ceux des femmes, des jeunes, des personnes handicapées, de la santé mentale ou de l'immigration. Depuis la première année de l'implantation de la PRSAC, on remarque une augmentation de 28% de ses investissements dans les services des organismes communautaires, et une augmentation d'environ 12% en moyenne par entente (indexation). L'entente moyenne signée par Emploi-Québec en 2006-2007 atteint 327 625 \$. Elle est donc bien plus rentable qu'une subvention en appui à la mission du MSSS, dont la valeur moyenne est de 113 227 \$.

L'adoption de la PRSAC n'a pas eu grand impact sur ce champ et ainsi, on peut dire qu'elle s'est déroulée en continuité avec sa culture traditionnelle, même si cette tradition semblait aller à l'encontre de l'esprit sinon de la lettre de la Politique. Par exemple, les instruments de la mise en œuvre de la politique dans ce champ s'inspirent en partie de la PRSAC, mais surtout des orientations en la matière négociées déjà en 1999 entre Emploi-Québec et des regroupements en employabilité. Effectivement, ce champ était au centre des processus de développement de la PRSAC, du moins du côté gouvernemental. Ainsi, tous les éléments de la PRSAC touchant les organismes offrant des services « complémentaires » aux programmes gouvernementaux et ceux concernant les ententes de service sont inspirés en grande partie des pratiques déjà établies par Emploi-Québec. Rappelons que les organismes communautaires et regroupements

en employabilité, n'étant pas intégrés au Comité aviseur de l'ACA, n'avaient pas d'accès direct au processus de développement de la politique. Par contre, la majorité des regroupements d'organismes en employabilité ont exprimé leur désir de participer au Comité aviseur, identifiant leurs groupes membres comme des organismes autonomes, et ont déploré leur exclusion du processus<sup>45</sup>.

En fin de compte, la PRSAC intègre la situation des organismes communautaires œuvrant en employabilité mais ne la balise pas de façon à faire avancer ou même à protéger les intérêts de ces groupes face au bailleur de fonds. Ainsi, à défaut d'une définition balisée des services « complémentaires » dans la PRSAC, celle d'Emploi-Québec l'emporte; en laissant les balises des ententes de service entièrement aux ministères et au Conseil du Trésor, la marge de manœuvre des organismes dans la négociation des ententes de financement au palier local est fortement limitée. La conséquence est qu'Emploi-Québec a pu restreindre son offre de financement entièrement à des ententes de service dans le cadre de programmes publics dont leurs propres agents dans les Centres locaux d'emploi (CLE) demeurent responsables. Sauf quelques exceptions, il exige le renouvellement annuel des ententes et une reddition de comptes, parfois plusieurs fois par année, nominalisée et détaillée en termes de résultats escomptés et inscrits dans l'entente.

Plusieurs des organismes dans ce champ sont entièrement satisfaits de ces ententes de service. D'autres, cependant, expriment une frustration concernant l'imposition, dans certains cas, des ententes sans possibilité de négociation ou concernant les effets pervers de la nécessité de livrer des résultats escomptés au risque de voir leur financement diminué. Emploi-Québec, quant à lui, souhaiterait que des organismes communautaires soient plus en mesure d'adapter leurs programmes et pratiques aux conditions changeantes du marché du travail, mais en même temps, fait de son mieux pour appliquer les règles du jeu de façon souple et généreuse afin de protéger le financement des groupes le plus possible. Par contre, les acteurs gouvernementaux dans ce champ ne semblent pas se rendre compte que le renouvellement des services offerts par les organismes communautaires ne peut se réaliser que dans des conditions où l'organisme a la flexibilité financière nécessaire pour effectuer « de la recherche et du développement » menant à des pratiques innovatrices et alternatives. Cette flexibilité est le

---

<sup>45</sup> Plusieurs des regroupements en employabilité ont soumis un mémoire lors de la consultation sur le projet de politique. Voir LAROSE, Gérald (2000) *Proposition de Politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : Rapport de consultation, soumis au Ministre de la Solidarité sociale*, p. 29.

pendant d'un financement en appui à la mission globale de l'organisme au lieu d'un unique financement des services déjà existants.

Par contre, Emploi-Québec a développé un rapport beaucoup moins contrôlant avec les Carrefours Jeunesse-Emploi (CJE) et est ravi des résultats, considérant ces organismes dynamiques, innovateurs et de précieux partenaires. Le premier CJE est né en tant qu'organisme d'ACA à la fin des années 1980, financé par le gouvernement fédéral. En 1995, impressionné par ce modèle d'intervention auprès des jeunes, le premier ministre s'intéresse à le généraliser à travers la province. Depuis ce moment, le gouvernement a soutenu la diffusion des CJE et actuellement, on en compte environ 110 partout dans la province. Pour qu'un nouveau CJE soit implanté, ce qui continue de se faire, un député doit agir en tant que porteur de dossier au sein de son territoire avec un comité d'acteurs locaux. Le Regroupement des CJE du Québec (RCJEQ) travaille étroitement avec Emploi-Québec afin de développer des programmes innovateurs pour les jeunes. Ainsi, les CJE se positionnent en dehors des mesures normales gérées par les CLE et dans le cadre desquelles la majorité des organismes communautaires en employabilité fonctionnent. Actuellement, on peut dire que le RCJEQ et Emploi-Québec participe à un rapport de co-construction d'un ensemble de programmes propre aux CJE et pour lequel les CJE sont financés. Si jusqu'en 2005-06, ce financement a été comptabilisé dans l'État de situation annuel du SACAIS sous la rubrique « entente de service », en 2006-07 il se trouve sous la rubrique « d'appui à la mission globale ». En fait, Emploi-Québec s'est officiellement doté de son premier programme de financement à la mission globale, réservé aux CJE.

Ce développement dans le champ Emploi suscite plusieurs commentaires. Premièrement, on voit qu'un des organismes gouvernementaux les plus récalcitrants par rapport à l'application de l'esprit de la PRSAC à son champ, ouvre enfin la porte au financement en appui à la mission globale. Par ailleurs, il commence à signer quelques ententes triennales, ce qui suggère que l'ouverture n'est peut-être pas limitée et ce qui laisse présager une évolution dans les façons de voir, de penser et d'agir au sein d'Emploi-Québec. Pourtant, la forme de financement des CJE a toujours été plus souple que les autres ententes de service dans ce champ; en effet, les CJE ont initialement été financés par le SACAIS jusqu'à ce que leur statut d'ACA ait été questionné avec succès. Le Plan d'action de 2004 a sans doute joué un rôle dans la transformation des ententes en subvention à la mission, en ayant scindé le rapport exclusif entre financement à la mission et ACA. Il n'est cependant pas clair si les activités des CJE représentent un « alternatif » aux programmes gouvernementaux ou constituent un programme gouvernemental en soi.

Nous constatons que ce partenariat enchevêtré entre les CJE et Emploi-Québec n'est ni un rapport contractuel comme les autres dans ce champ, ni un rapport qui ressemble à celui entretenu par les organismes d'ACA et le MSSS dans le champ Santé et Services sociaux. En effet, nonobstant l'intérêt incontestable de l'institutionnalisation du modèle CJE à travers la province, ce type de rapport entre le gouvernement et les organismes communautaires n'est pas prévu dans la PRSAC. Il nous semble clair que la PRSAC se donne comme objectif de protéger les organismes d'ACA contre un tel partenariat.

### 4.3 Trois types de dynamiques relationnelles au lieu de deux

La Politique peut être considérée comme étant fortement structurante en ce sens qu'elle semble reconnaître deux types principaux de rapports entre les organismes communautaires et le gouvernement. Le premier peut être représenté par le champ SSS, structuré par la prédominance du rapport de collaboration-confliktuelle typique de l'ACA et l'autre, par le champ Emploi, structuré par la prédominance des services complémentaires et du lien contractuel. Cependant, nos observations ne permettent pas de catégoriser les rapports qui s'installent à travers la mise en œuvre de la Politique dans ces deux seuls grands groupes, suivant la dichotomie présente dans la Politique. Malgré la force et la prégnance de ces deux modèles, nos observations nous amènent au contraire à la nécessité d'identifier au moins trois dynamiques relationnelles très différentes qui sont à l'œuvre dans les divers secteurs. Elles ne sont pas nées avec la Politique, mais arrivent à se consolider à travers sa mise en œuvre. Nous présentons ici ces trois dynamiques différentes avec des exemples, mais il importe d'insister sur le fait que ces « idéaux-types »<sup>46</sup> représentent une simplification importante d'une réalité complexe et variée.

Par ailleurs, les trois idéaux-types dégagés ne se distinguent pas uniquement sur la base du statut des organismes (ACA ou action communautaire au sens large), ni du programme ministériel ou du mode de financement (ententes de service, financement de projet ou en appui à la mission globale), même si ces facteurs sont fort structurants. Ils se basent surtout sur la nature du rapport global établi entre les groupes et le gouvernement :

- les fondements de la relation (les raisons d'être);

---

<sup>46</sup> Un idéaltype est une construction logique qui permet de faire ressortir les dimensions saillantes et comparées des catégories. Ces catégories sont alors utiles pour analyser la « vraie vie », mais ne doivent pas être confondues avec la vraie vie qui est toujours plus complexe, hybridée et diversifiée.

- la portée de la relation pour chacune des parties (inclusive ou restreinte);
- le niveau de symétrie/asymétrie qui s'installe.

Ces facteurs nous permettent de distinguer, dans le cadre de la mise en œuvre de la PRSAC, les trois types de dynamiques suivantes :

- une dynamique de collaboration-conflictuelle;
- une dynamique contractuelle;
- une dynamique partenariale co-construite.

Enfin, signalons que dans les divers champs d'application de la Politique, une certaine dynamique relationnelle est normalement dominante. Cela dit, il faut reconnaître qu'au sein des champs, il y a un niveau élevé d'hétérogénéité et les dynamiques relationnelles peuvent varier, notamment selon la région, le programme ou encore les orientations différentes des organismes.

#### 4.3.1 La dynamique de collaboration conflictuelle

Il s'agit d'un type de dynamique qui s'installe normalement entre les regroupements d'ACA et le gouvernement et se caractérise par un rapport qui est limité à un espace bien circonscrit où il peut exister une collaboration ciblée, volontaire, en fonction d'objectifs précis partagés. Sur d'autres plans, par contre, les objectifs des deux parties sont généralement divergents, sinon opposés, et les rapports peuvent être conflictuels dans le sens de donner lieu à des revendications et confrontations d'une part, et des gestes autoritaires, d'autre part. La PRSAC reconnaît explicitement cette dynamique et le gouvernement s'engage à la respecter (p.17). Elle reconnaît que la prise de distance par rapport aux pratiques gouvernementales est le fondement de l'autonomie des missions et des orientations des organismes ainsi que de leurs visées de favoriser la transformation sociale et les pratiques citoyennes (voir encadré 2). Les organismes d'ACA et les instances gouvernementales sont dans un rapport asymétrique, lié à une dépendance des groupes au soutien financier gouvernemental, toujours insuffisant pour leur permettre de réaliser pleinement leur mission. Par contre, les organismes sont très bien organisés, entre autres sur le plan politique, et peuvent avoir une influence importante sur le gouvernement par la force de leur légitimité et de leur mobilisation.

Davantage que le champ SSS, le champ Défense collective des droits (DCD) représente parfaitement cette dynamique. Le gouvernement s'entend avec ces groupes sur le fait qu'il est pertinent pour un État de reconnaître et soutenir financièrement des organismes voués à défendre les droits des citoyens et citoyennes face au pouvoir bureaucratique de l'État et aux

aléas du marché qui peuvent être des sources d'injustices au sein de la société. Au-delà de ce principe, mais en conformité avec lui, ces groupes se trouvent souvent en rapport de confrontation avec des instances publiques. Pensons par exemple aux groupes œuvrant dans le domaine de l'environnement ou qui défendent les droits des travailleuses, des femmes, des personnes handicapées ou assistées sociales. Par ailleurs, des ressources alternatives en santé mentale, les groupes d'humanisation des naissances, les maisons de jeunes ou les groupes SIDA, pour n'en nommer que quelques-uns, peuvent collaborer aux plans d'action gouvernementaux parce que largement en accord avec leur contenu spécifique ou contester ce contenu. Ils peuvent parallèlement, militer pour contrer d'autres orientations gouvernementales ayant un impact dans leur champ d'action, par exemple, les stratégies gouvernementales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Par contre, ce n'est pas l'ensemble des groupes impliqués dans de telles activités qui reçoivent une reconnaissance et un financement en appui à leur mission globale. Certains groupes d'ACA ne sont reconnus par aucun ministère puisqu'ils ne s'insèrent dans aucun programme, et ceci parce qu'ils offrent des services réellement alternatifs aux programmes publics. Pensons par exemple aux organismes offrant des services auprès des populations mal-servies comme celles des itinérants ou des LGBT. D'autres encore, par exemple, dans le champ Environnement, ont énormément de misère à se faire financer. L'arrivée de la PRSAC semblait de bon augure pour ceux-ci puisque le ministère a créé de nouveaux programmes de financement à la mission globale. Par contre, ces programmes ont été éphémères et les groupes ont vu leur première subvention coupée, parfois avant même la fin de la période triennale prévue, lorsque le MDDEP a balayé des programmes visant l'appui à l'ACA. De plus, certains organismes ont été ciblés par le MDDEP pour leurs activités contestataires, ce dernier prenant la position, contraire à la PRSAC, que ce n'est pas au gouvernement à financer des organismes qui s'opposent à lui.

Dans plusieurs cas, l'exercice de transfert des organismes communautaires vers de nouveaux ports d'attache a eu comme retombées de diffuser l'ACA et la dynamique de collaboration conflictuelle dans certains ministères où elles étaient inconnues, avec des effets variables. Le MICC a reçu ses premiers organismes ayant comme acquis un financement à la mission globale, mais ce ministère n'a pas encore intégré cette nouvelle culture en son sein avec succès. Même dans son programme de financement à la mission globale, des mesures de contrôle, plutôt typiques d'une dynamique contractuelle, excèdent celles prévues par la PRSAC. Le gros du budget octroyé à des organismes communautaires dans ce champ est cependant lié au Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA) avec un financement seulement



en ententes de service. Certains des groupes offrant ces services sont d'ACA, d'autres pas. Pourtant, les rapports sont de type collaboration conflictuelle comme en témoigne le conflit qui a éclaté lorsque le MICC a demandé les listes nominatives des bénéficiaires des organismes dans leur reddition de comptes : la dispute a été amenée sur la place publique et le MICC a dû reculer<sup>47</sup>. Dans ce cas, l'implication de la TCRI au Comité aviseur depuis les années 1990, le transfert de quelques groupes du MSSS vers le MICC et des tensions autour de l'adhésion très mitigée du MICC à l'esprit de la PRSAC, ont tous assuré qu'un rapport de type collaboration conflictuelle s'introduise et se développe dans ce champ depuis l'adoption de la Politique.

Les transferts de quelques centaines d'organismes du MSSS vers le Ministère de la Famille et des Aînés, qui n'avait aucun rapport préétabli avec des groupes communautaires, a aussi abouti en l'émergence d'une dynamique de collaboration conflictuelle : un seul programme de reconnaissance de l'ACA et d'appui à la mission globale; des instances de concertation pour la prise de décision concernant les rapports entre le ministère et les organismes communautaires; une collaboration étroite autour du développement des instruments de la mise en œuvre de la PRSAC; et en même temps, des confrontations acerbes entre le ministère et des regroupements communautaires, ainsi qu'entre des regroupements, concernant des questions de représentation à la table de concertation et d'orientation de la politique familiale.

#### 4.3.2 Une dynamique contractuelle

Cette dynamique est caractérisée par une correspondance entre la mission principale de l'organisme et des besoins spécifiques exprimés par le gouvernement. À la limite, afin de profiter d'une offre de financement, un organisme communautaire se crée ou modifie substantiellement sa mission pour qu'elle réponde aux exigences d'un programme ministériel. Contrairement à ce qu'on retrouve dans une dynamique de collaboration conflictuelle, les objectifs larges ou la raison d'être de l'organisme ne le met pas dans un rapport d'affrontement ou potentiellement conflictuel avec le gouvernement. L'asymétrie est aussi davantage marquée que dans une dynamique de collaboration conflictuelle puisque, à l'extérieur ou au-delà du rapport contractuel, ces organismes possèdent moins de poids politique ou de moyens de pression qu'ils peuvent exercer pour influencer le gouvernement.

Les organismes relevant du ministère de la Sécurité publique et du ministère de la Justice illustrent ce type de rapport, caractérisé en tant que « achat de service » : les groupes sont

---

<sup>47</sup> Voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles, à venir sur le site <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

tenus, par les lois et programmes auxquels sont astreints ces ministères, d'offrir des services spécialisés à des populations très ciblées (victimes d'actes criminels, ex-détenus, etc.) et selon des modalités normées par le gouvernement. De même, plusieurs des groupes en employabilité n'existent que par les mesures d'Emploi-Québec. Ce dernier est la source majeure de leur clientèle, en fait le suivi et approuve les activités que l'organisme propose pour chaque individu. Nous pouvons constater alors qu'une des caractéristiques de ce rapport est que les organismes communautaires accueillent majoritairement ou uniquement des clientèles déjà suivies par un ministère ou une agence publique. C'est souvent dans ce sens que les services proposés par ces organismes sont désignés « complémentaires » à ceux déjà offerts par le gouvernement aux mêmes personnes.

Les tensions dans le champ Immigration, déjà mentionnées, permettent d'illustrer la distinction entre le rapport contractuel et le rapport de collaboration conflictuelle. Même si les groupes communautaires impliqués dans la dispute autour du transfert des listes nominalisées de leurs clients sont financés à travers des contrats de service, leurs bénéficiaires ne sont pas nécessairement référés et suivis par les services publics; voilà pourquoi le MICC avait besoin de demander aux organismes d'identifier leurs bénéficiaires. Par contraste, Emploi-Québec envoie ses propres clients ou bénéficiaires aux groupes communautaires dans le cadre de ses propres mesures et plusieurs de ces derniers n'accueillent que des clients d'Emploi-Québec. Ainsi, si on peut dire que des organismes communautaires en employabilité offrent des services complémentaires à ceux offerts par Emploi-Québec, dans le cas du MICC, la complémentarité n'est pas aussi évidente; il s'agit plutôt d'un point de conflit dans une dynamique de collaboration conflictuelle.

Nombre de groupes communautaires que nous appellerons « complémentaires »<sup>48</sup> sont très satisfaits de leur relation contractuelle avec le gouvernement, la préférant à tout ce qui est associé à l'ACA et à un rapport de collaboration conflictuelle. Ils trouvent qu'un rapport « d'affaires » avec le gouvernement leur convient bien. Par ailleurs, de nombreux groupes déjà financés pour leur mission globale en tant qu'organisme d'ACA vont chercher des ententes de service en complémentarité avec un programme gouvernemental, dans leur ministère d'attache ou un autre, afin d'augmenter leur moyens et d'offrir de nouveaux services à leurs usagers. Ces organismes ne sont pas perturbés par le fait de signer un contrat avec le gouvernement puisque ce contrat ne représente pas la totalité de leur rapport au gouvernement. Au contraire,

---

<sup>48</sup> Il s'agit des groupes qui ne sont pas d'ACA. La distinction faite dans la PRSAC entre organismes d'ACA et organismes communautaires « au sens large » ne permet pas d'identifier cet ensemble d'organismes.

ils ont déjà la marge de manœuvre nécessaire pour poursuivre leurs activités d'ACA et pour actualiser la prise de distance critique par rapport à l'État.

Enfin, il serait injuste de laisser penser que les ministères qui préfèrent maintenir un seul rapport contractuel avec les groupes communautaires œuvrant dans leur champ ne reconnaissent pas ou ne respectent pas l'expertise spécifique de ces organismes. Au contraire, dans le champ Emploi par exemple, le « secteur communautaire » participe à l'instance décisionnelle, le Conseil des partenaires du marché du travail, avec les syndicats et le patronat ainsi qu'aux instances régionales de prise de décision. Par contre, les groupes locaux, qui signent des ententes de service avec les CRE, ne bénéficient pas du niveau de respect accordé aux partenaires à ces instances. Ils sont plutôt liés par le protocole d'entente et la reddition de comptes appliqués par les CLE et ont à renégocier leurs contrats chaque année. Peu de CRE constituent des tables de concertation locale avec leurs « partenaires » communautaires. De même, si le MDDEP favorise fortement la concertation régionale avec des groupes communautaires en Environnement via un appui généreux à la mission globale des Conseils régionaux de l'environnement (CRE), cela crée des tensions importantes dans le champ puisque la majorité des groupes de base œuvrant dans ce domaine ne se sentent pas reconnus, respectés et appuyés.

Remarquons enfin que la dynamique contractuelle est reconnue et décrite dans la PRSAC (p.32-33), mais elle n'est pas balisée à l'aide de dispositions et engagements spécifiques qui s'appliqueraient à travers l'appareil gouvernemental. Elle s'implantera, selon la Politique, lorsque le gouvernement voudra « confier aux organismes communautaires la réalisation de mandats pour des services complémentaires aux services publics dans un esprit de collaboration » (p.33). Par contre, ni la PRSAC ni son Cadre de référence n'offre une définition des services « complémentaires » qui les distingue de façon nette et claire des services « alternatifs », ce qui peut poser problème dans un contexte où tous les organismes, qu'ils soient de l'ACA ou pas, doivent s'insérer dans des programmes gouvernementaux orientés. Au plus, le gouvernement s'engage à « faire en sorte que les ententes contractuelles pour des services complémentaires aux services publics soient conclues dans un contexte de collaboration mutuelle libre et volontaire » et ceci, « afin de refléter sa volonté de maintenir une distance entre les services publics et les services offerts par les organismes d'action communautaire » au sens large (p. 33). Ce dernier point nous amène à une troisième dynamique qui émerge dans le cadre de la mise en œuvre de la PRSAC et qui ne vise pas à garder cette distance prévue pour les organismes offrant des services complémentaires.

### 4.3.3 Une dynamique partenariale co-construite

Enfin nous avons observé une troisième dynamique relationnelle qui ne semble pas en être une qui est reconnue et soutenue explicitement par la PRSAC, mais qui s'inscrit néanmoins au sein des balises fournies par celle-ci. Il s'agit d'un partenariat de collaboration très large, axé sur des intérêts et des objectifs partagés par les organismes et le gouvernement et qui n'est pas limité par les contraintes typiques d'un lien contractuel. En fait, au lieu de répondre spécifiquement aux besoins d'un programme gouvernemental, il peut y avoir dans cette dynamique la co-construction de programmes qui sont ensuite diffusés à travers la province, à l'aide du soutien gouvernemental. Dans certains cas, il peut devenir difficile de savoir si ce sont des programmes publics développés et livrés en partenariat avec le secteur communautaire ou des activités communautaires appropriées et implantées à travers la province par le gouvernement. Les Carrefours jeunesse-emploi (CJE) correspondent à cette dynamique. Il peut y avoir des « mandats » donnés par le gouvernement et acceptés par ces organismes, qui peuvent constituer une sorte de délégation de certaines responsabilités relevant autrement du gouvernement. Les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) correspondent aussi à ce modèle. Afin de saisir la distinction entre cette dynamique et les deux autres, reconnues et supportées par la PRSAC, faisons quelques comparaisons.

Prenons le cas des CRE, dont l'histoire d'action communautaire autonome remonte aux années 1970. Depuis 1995, les CRE sont intégrés à une politique ministérielle qui assure leur présence dans chaque région et qui structure leur conseil d'administration, leur mission et leur orientation; ils participent, à titre de partenaires et à l'invitation du ministère, à des consultations et à des mandats que ce dernier peut leur confier. Ils ne sont donc plus dans une relation de collaboration conflictuelle avec le gouvernement, mais plutôt dans une relation de partenariat instrumentalisé, au service du gouvernement même si formellement autonomes de celui-ci<sup>49</sup>. Plusieurs reconnaissent qu'un CRE peut parfois être en désaccord avec une orientation gouvernementale, mais qu'il est restreint à une relation de partenariat collaboratif dans laquelle la contestation ouverte et surtout publique d'une position gouvernementale ne se fait pas. Ainsi, ils ne sont donc clairement pas dans une dynamique de collaboration-conflit. Mais ils ne sont pas plus dans une dynamique contractuelle où leurs activités sont déterminées de façon

---

<sup>49</sup> Notons que le RQ-ACA ne considère pas les CRE comme des groupes d'action communautaire même au sens large puisqu'ils sont plutôt des tables de concertation constituées en OBNL, où se réunissent, entre autres, des groupes communautaires. Voir le Rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Environnement, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

précise par le gouvernement, dans le cadre de mesures préétablies par ce dernier, et par rapport auxquelles une reddition de comptes détaillée doit faire preuve des résultats escomptés<sup>50</sup>.

Le cas des CJE ressemble sur certains points à celui des CRE : tout comme ces derniers, ils sont nés de l'action communautaire autonome. Le modèle CJE offre un programme de services adaptés à chaque localité, développé et soutenu à travers une collaboration étroite entre le Regroupement des CJE du Québec (RCJEQ) et Emploi-Québec. Ils ne sont pas tenus à s'insérer dans les mêmes mesures gouvernementales que d'autres organismes en employabilité puisqu'il existe un programme d'Emploi-Québec dédié uniquement à leur mission. Il serait tout aussi juste, à notre avis, de dire que ce programme se base sur la mission propre des CJE, que de dire que leur mission est intégrée aux politiques et programmes gouvernementaux. D'une façon ou d'une autre, ils ne sont pas impliqués dans une dynamique de collaboration conflictuelle avec le gouvernement, mais plutôt dans un partenariat enchevêtré. Comme c'est le cas pour les CRE, le RQ-ACA ne considère plus les CJE comme des organismes d'action communautaire.

Ce rapport de partenariat est beaucoup plus symétrique que le rapport contractuel puisque l'organisme incarne une priorité gouvernementale. Ainsi, il existe souvent une vraie « co-construction » de stratégies pour atteindre les objectifs partagés et convenus entre les partenaires. Par contre, la frontière étanche entre organisme communautaire et organisme public est affaiblie; on est justifié de se demander ce qu'il en est de la volonté gouvernementale « de maintenir une distance entre les services publics et les services offerts par les organismes d'action communautaire » (p. 33). En effet, certains de ces types d'organismes disent qu'ils ne voient pas l'intérêt de mettre un accent sur leur identité communautaire, les distinctions entre services gouvernementaux et services communautaires n'ayant pas de grande importance pour eux. C'est pour cette raison que nous affirmons que ce type de dynamique n'était pas prévu dans le cadre de la PRSAC.

Nous irons un pas plus loin pour dire que la PRSAC est conçue pour protéger les groupes d'ACA contre ce type d'institutionnalisation et instrumentalisation par le gouvernement. Notons que les deux exemples que nous avons présentés ont leurs racines dans l'ACA. À travers l'évolution de leur rapport au gouvernement, ils sont devenus autre chose où la collaboration prend toute la place et où le conflit est à toutes fins pratiques banni par la nature des ententes qu'ils

---

<sup>50</sup> Le MDDEP finance un autre type d'organismes, les Organismes de bassins versants, qui semblent se retrouver dans cette même dynamique partenariale puisque la Politique nationale de l'eau, adoptée en 2002, a formalisé leur rôle et étendu le concept à travers la province. Voir le Rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Environnement, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

signent<sup>51</sup>. Par ailleurs, il est difficile de préciser le moment où l'action communautaire, par la force de sa grande légitimité et sa contribution au renouvellement des pratiques et grâce à une conjoncture politique favorable, cesse d'être « action communautaire » et devient « action publique ». Force est de constater que cette évolution représente un processus très intéressant qui a donné lieu à plusieurs de nos innovations sociales tels les CLSC et les CPE. Toutefois, il faut se demander si la PRSAC vise le soutien de ce type de rapport, lequel d'ailleurs n'est pas reconnu dans ses fondements, objectifs ou orientations.

## 4.4 Conclusion

La PRSAC laisse énormément de place à la diversité des rapports entre les groupes communautaires et le gouvernement, tout en voulant orienter cette diversité vers une protection de l'autonomie des groupes communautaires, de leur marge de manœuvre vis-à-vis l'État et de leur distance critique par rapport à ce dernier. Dans ce contexte, nous avons vu que trois dynamiques peuvent ressortir dans le cadre de la mise en œuvre de la PRSAC. Une dynamique de collaboration conflictuelle qui est d'ailleurs privilégiée par la politique puisque identifiée avec l'ACA; une dynamique contractuelle, aussi reconnue explicitement par la Politique, sans être priorisée ou balisée; et une dynamique partenariale qui semble être ignorée par la Politique, mais qui est néanmoins soutenue par des ministères dans le cadre de la PRSAC, et qui existe donc dans un flou qui est à la source de tensions importantes dans certains champs.

Nous avons observé que l'entente de service sert à plusieurs objectifs dont l'un est d'arrimer les organismes communautaires aux programmes publics. Les ententes ne semblent pas poser de problèmes particuliers pour les organismes qui choisissent d'entrer dans ce type d'arrangements avec le gouvernement. Par contre, dans certains cas, des groupes communautaires sont soumis à une dynamique contractuelle tout en nous exprimant, individuellement ou collectivement, leurs malaises par rapport à cette relation. Il s'agit de situations où ces groupes n'ont aucun accès à un financement en appui à leur mission, faute d'un programme de ce type pouvant les accommoder. Dans ces cas, l'entente de service peut devenir l'instrument pour limiter la portée de l'action des groupes qui en dépendent. Par

---

<sup>51</sup> Voir le rapport des études de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans les champs Environnement et Emploi pour des informations plus détaillées sur ces ententes : <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

ailleurs, peu de ministères ont transformé les ententes de service des organismes avec qui ils traitent en financement en appui à la mission globale.

Tout en respectant la liberté que la PRSAC laisse aux ministères d'exploiter l'expertise des groupes communautaires pour l'implantation de leurs politiques et programmes, la dynamique contractuelle doit demeurer l'exception plutôt que la règle. C'est pourquoi nous recommandons que soit respecté l'engagement gouvernemental de « faire en sorte que le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux » (p. 27) et rendu disponible à tous les organismes d'ACA. Ceci peut se faire, dans certains cas, par la transformation des ententes de service, entièrement ou partiellement, en un financement en appui à la mission globale de l'organisme.

En ce qui concerne la dynamique de type partenarial étroit, observée sur le terrain de la mise en œuvre de la Politique, notre lecture de la PRSAC nous permet de croire que celle-ci vise à protéger l'ACA contre cette tendance lourde vers l'institutionnalisation et l'instrumentalisation des activités émanant de la société civile par le gouvernement. Au cours du temps, certains types d'action communautaire traverseront la frontière pour se rapprocher de l'action publique; cela peut être une très bonne chose en rendant universellement accessibles des services autrefois disponibles à quelques communautés seulement. Mais, en l'absence d'une protection spécifique de vraies alternatives aux programmes publics, qui émergent de la distance critique et de la liberté de contester les orientations gouvernementales, est-ce que la société civile maintiendra l'effervescence qui en fait le berceau de l'innovation sociale? Voilà la protection qui est promise à l'ACA par la PRSAC.





Section III :  
Cheminement vers  
l'atteinte des objectifs de  
la Politique



# Chapitre 5 :

## L'évolution du financement

---

C'est par le financement – et surtout par l'appui à la mission globale, mode de financement le moins contraignant – que la reconnaissance et l'autonomie des organismes d'action communautaire se concrétisent dans le cadre de la PRSAC. De même, c'est par l'évolution des différents modes de financement au sein de l'appareil gouvernemental que le niveau d'harmonisation des ministères aux balises nationales proposées par la Politique peut être en partie évalué. L'évolution du financement est ainsi l'indicateur le plus évident des premières retombées de la Politique.

Dans ce contexte, un premier constat important est que le financement des organismes communautaires a augmenté sans cesse depuis l'adoption de la PRSAC; en effet, il s'agit d'une augmentation de presque 40% au cours des cinq dernières années (de 2001-02 à 2006-07)<sup>52</sup>. Cela dit, ceci est en continuité avec la tendance observée au cours des cinq années antérieures à l'adoption de la PRSAC pendant lesquelles le rythme de croissance était même plus important : les fonds octroyés aux organismes ont doublé entre 1995-96 et 2001-02 (voir le graphique 1). L'année 2004-2005 est la seule année depuis 1996 où il n'y a eu presque aucune hausse du financement des organismes communautaires.

### 5.1 Les trois modes de financement

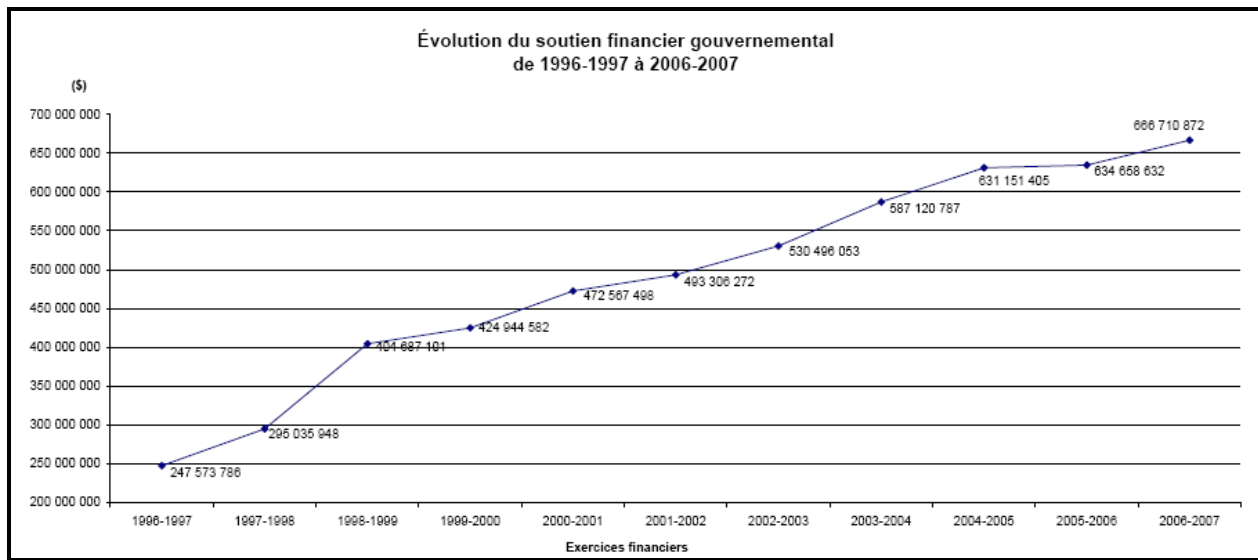
D'emblée, définissons les trois modes de financement reconnus par la Politique ainsi que les conditions principales qui s'appliquent, dans l'idéal, à chacun.

La contribution en appui à la mission globale est une subvention récurrente octroyée à un organisme sur la base de sa mission propre, dont les activités principales se situent dans le cadre de la mission d'un ministère ou organisme gouvernemental donné, tout en proposant une alternative aux programmes publics proposés par ce ministère. Ce type de financement permet

---

<sup>52</sup> Toutes les données présentées dans ce chapitre sont tirées de l'État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, 2006-2007 (SACAIS) ou des versions antérieures.

Graphique 1



Tiré de SACAIS, État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, édition 2006-2007, p.59.

de couvrir les frais liés à l'existence même de l'organisme incluant les dépenses d'infrastructure, les salaires et les activités d'« éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative, les activités de concertation et de représentation, de même que le soutien et l'encadrement de l'action bénévole. » (Politique, p.26). La subvention est accordée pour une période de trois ans avec une reddition de comptes annuelle sous forme d'un rapport portant entre autres sur les activités de l'organisme. La Politique considère ce type de financement comme étant conçu spécifiquement pour les groupes d'action communautaire autonome (ACA) afin de soutenir le développement et la mise en œuvre de services alternatifs et d'une approche globale ainsi que d'autres activités associées aux caractéristiques de l'ACA (voir l'encadré 2) et à leur mission « qui ne se limite pas à la seule prestation de services mais qui vise également une participation sociale... le soutien des milieux de vie et l'amélioration des conditions de vie. » (p.27).

Pourtant, le Plan d'action de 2004 considère que tout organisme offrant des services alternatifs ou différents de ceux prévus dans le cadre d'un programme gouvernemental ou ministériel a accès à ce type de financement, qu'il soit considéré d'ACA ou non. Actuellement, presque 85% des groupes financés dans le cadre de la PRSAC reçoivent une subvention en appui à leur mission globale, mais seulement 65% du financement est versé selon cette modalité.

L'entente de service est un contrat signé entre un organisme communautaire et un ministère ou autre organisme gouvernemental en vue de la production de services spécifiques dans le cadre d'un programme public et visant la clientèle actuelle ou potentielle de ce ministère. Pour qualifier ce type de services, la Politique se réfère à la notion de « services complémentaires ». La majorité des ententes de service sont récurrentes, mais doivent être renégociées chaque année. Les services précis ainsi que les clientèles et des cibles ou résultats à atteindre sont normalement stipulés dans les ententes. La reddition de comptes, qui peut être mensuelle, trimestrielle ou annuelle, porte normalement sur l'atteinte ou non des résultats escomptés. Tous les organismes communautaires ont accès à ce type de financement même s'ils reçoivent déjà une subvention en appui à leur mission globale ou du financement dans le cadre d'une autre entente de service. Actuellement, 28% du financement dans le cadre de la PRSAC est versé en ententes de service. Environ 30% de tous les organismes communautaires financés dans le cadre de la Politique ont une entente de service, que ce soit leur seul mode de financement ou non. Il est difficile de connaître le nombre d'organismes pour lesquels l'entente de service constitue le seul mode de financement, mais nous l'estimons à 300 ou 400<sup>53</sup>.

Le financement de projet est une subvention non récurrente qui permet l'appui financier à des projets ponctuels ou de courte durée tel un colloque, une recherche, un événement ou un projet pilote. Tout organisme a normalement accès à ce type de financement en plus de son financement à la mission ou en entente de service. En 2006-2007, plus de 30% des organismes financés dans le cadre de la Politique ont reçu du financement de projet, mais ce type de financement compte pour seulement 7% de tout le financement accordé aux organismes dans le cadre de la PRSAC.

## 5.2 Évolution du financement à la mission globale

La PRSAC favorise l'augmentation et la généralisation du financement en appui à la mission des organismes pour les groupes d'ACA. Depuis l'an 2000, on constate effectivement une hausse significative du pourcentage des fonds octroyés par le gouvernement du Québec aux groupes communautaires en forme d'appui à la mission globale (tableau 1). Ceci est d'ailleurs en continuité avec la tendance observée depuis les années 1970. Ainsi, à partir de l'année avant

---

<sup>53</sup> Une recherche complémentaire à cette évaluation vise à identifier et mieux saisir les caractéristiques des organismes qui n'ont aucun financement à la mission globale. Les résultats seront affichés sur le site web avant la fin de 2008.

l'adoption de la Politique, on note une progression constante, même si elle demeure lente : moins de la moitié du financement octroyé aux groupes par le gouvernement relevait de cette modalité en 2000-01, mais celle-ci devient prépondérante dès 2002-03 et atteint presque 65% du financement total en 2006-2007.

**Tableau 1**  
**Évolution du financement de la mission globale 2000 - 2007 (millions de \$)**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	196,6M\$	246,1 M\$	283.3 M\$	323,0 M\$	342,4 M\$	363,6 M\$	431,9 M\$
Proportion du total	42%	50%	53%	55%	54%	57%	65%

Deux éléments explicatifs s'imposent cependant. D'une part, l'augmentation importante en 2006-2007 est presque entièrement due à la transformation des ententes de service d'un type d'organismes, les 100 CJE, en subvention à la mission globale. D'autre part, le reste de l'évolution de ce type de financement depuis 2000 s'est produit presque essentiellement dans un seul secteur, en Santé et Services sociaux.

### 5.2.1 « L'effet CJE » sur le portrait de l'ensemble

Le passage des Carrefours jeunesse-emploi (CJE) au financement en appui à la mission globale est, dans un sens, un atout important puisqu'il s'agit d'une première ouverture par Emploi-Québec à ce type de subvention. Par contre, il faut remarquer la controverse qui entoure cette nouveauté tant dans le milieu communautaire que gouvernemental<sup>54</sup>. Si l'on ne tient pas compte du financement en mission globale des CJE, l'augmentation de 8% entre 2005-06 et 2006-07 se réduit à seulement 1%. C'est une hausse relativement faible en comparaison avec les augmentations antérieures de ce type de financement.

<sup>54</sup> Le RQ-ACA demande au gouvernement de retirer les CJE de la catégorie des organismes même au sens large et ceci, avant même le changement du type de financement. Comité Aviseur de l'action communautaire autonome (2007), *Avis concernant l'état de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*. Édition 2005-2006.

Les CJE sont effectivement financés globalement pour l'ensemble des services qu'ils produisent et les ententes ne fixent pas de cibles à atteindre. Par contre, les ententes qu'Emploi-Québec signe avec les CJE ressemblent aussi dans plusieurs sens à celles signées dans le cadre d'un rapport contractuel. Emploi-Québec assure « un suivi et un soutien professionnel » auprès des organismes; fait un suivi individuel de tous les clients sauf s'ils refusent de fournir leur numéro d'assurance sociale (NAS); et réclame un contrôle important sur la liberté de la parole publique des CJE. En somme, il faut que les acteurs clés de la mise en œuvre de la PRSAC décident si le fait d'inclure le financement des CJE sous la rubrique du financement à la mission globale ne fausse pas les statistiques portant sur l'évolution et le niveau de ce type de financement.

### 5.2.2 « L'effet santé et services sociaux » sur le portrait de l'ensemble

Il faut constater qu'une bonne partie de l'augmentation de la proportion du financement total représenté par le financement en appui à la mission globale se produit au sein du champ SSS. Si on fait abstraction de ce champ important dans l'analyse de l'évolution du financement, on peut conclure que la proportion de ce type de financement à travers le reste de l'appareil gouvernemental est demeurée relativement stable, n'ayant augmenté que de 3 % dans les 5 ans allant de 2000 à 2005-2006.

Mais si nous allons jusqu'à 2006-2007, l'augmentation est beaucoup plus importante. Durant cette dernière année, la proportion du financement versé en appui à la mission globale des organismes par l'ensemble des ministères sauf le MSSS, passe de 25% à 40% (tableau 2). En réalité, il s'agit là de « l'effet CJE ». En effet, si on élimine le financement à la mission des CJE, le financement versé en appui à la mission, dans l'ensemble des ministères sans compter le MSSS, atteint une proportion de seulement 28% du financement total. Ceci indique qu'il y a eu en effet une augmentation intéressante, durant cette dernière année, de la proportion du financement en appui à la mission par rapport au financement total, mais beaucoup plus modeste si l'on considère les CJE dans le calcul (une augmentation de seulement 3% au lieu de 15% avec les CJE).

Cette augmentation permet cependant d'observer des avancées récentes importantes dans la proportion du financement accordé en appui à la mission lequel, même sans compter les CJE, croît de 6% entre 2000 et 2007 : cette augmentation a donc doublé dans la dernière année pour laquelle nous disposons des données.

On observe que la contribution gouvernementale en appui à la mission des organismes

communautaires depuis l'adoption de la Politique a augmenté de presque 46% entre 2000 et 2007, mis à part le MSSS et le cas des CJE. Par contre, la valeur des ententes de service a augmenté encore plus rapidement et cela fait en sorte que la proportion du financement total accordé en appui à la mission est moins impressionnante. Un constat s'impose : on est loin d'atteindre une prépondérance du financement en appui à la mission globale à travers l'ensemble de l'appareil gouvernemental si on fait abstraction du MSSS, et surtout, des CJE (tableau 2).

**Tableau 2 :**  
**Évolution du financement en appui à la mission globale excluant le MSSS (millions de \$)**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	49,2M\$	53,5M\$	57,0 M\$	57,8 M\$	73,8 M\$	69,8 M\$	117,3 M\$
<b>Proportion du total</b>	22%	22%	24%	22%	25%	25%	40%
<b>excluant les CJE</b>							78 M\$
<b>Proportion du total</b>							28%

Si le gouvernement veut s'en tenir à l'engagement pris dans la PRSAC de s'assurer que « le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes [...] constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire » (p. 25), il faudra ou miser sur le MSSS qui assurait seul cette prépondérance avant l'adoption de la Politique, ou il faudra penser à un changement de stratégie. Par exemple, en dehors du champ Santé et Services sociaux, il y a lieu de penser à la transformation en financement à la mission d'une partie du financement de certains groupes actuellement financés en entente de service.

Par ailleurs, le fait que 85% des organismes (ceux financés en appui à la mission) ne reçoivent que 65% du financement total illustre bien le sous-financement douloureux de ces organismes en comparaison de ceux financés en entente de service selon les coûts réels ou le nombre de clients reçus. Rappelons qu'il s'agit des organismes d'ACA, dont la PRSAC s'engage à renforcer et à accroître le soutien.



### 5.3 L'évolution des ententes de service

La Politique et le Cadre de référence explicitent certains éléments relativement aux ententes de service, telles le fait qu'elles sont appropriées là où les organismes répondent à des besoins « déterminés » par le gouvernement et qu'elles suivent une logique qualifiée de « contractuelle », qu'elles « sont régies par des normes édictées par le Conseil du trésor » et qu'elles doivent s'appuyer sur « des pratiques administratives respectueuses de l'autonomie des organismes avec lesquels traitent les ministères et organismes gouvernementaux ». Aucun dispositif particulier pour appuyer cette autonomie n'est cependant proposé. Toutefois, la valeur moyenne des montants d'argent reçus via des ententes de service représente plus du double de celle de la subvention à la mission globale.

**Tableau 3 :**  
**Évolution du financement en ententes de service 2000 – 2007 (millions de \$)**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	235,8 M\$	207.2 M\$	206.9 M\$	217.2 M\$	232.5 M\$	229,0 M\$	189,4 M\$
Proportion du total	50%	42%	39%	37%	37%	36%	28%

Les plus récentes données fournies par le SACAIS permettent de constater que le financement en ententes de service a effectivement diminué en termes absolus depuis l'entrée en vigueur de la Politique (tableau 3), en contrepartie à l'augmentation du financement en appui à la mission globale. Le recul dans la proportion du financement total en forme d'ententes de service peut sembler refléter une harmonisation avec la Politique de la part de ministères et organismes qui ont transformé leurs ententes de service en subventions à la mission des organismes. Par contre, encore une fois, si on exclut les sommes allouées aux organismes communautaires par le MSSS, nous constatons que le financement en ententes de service est demeuré relativement stable et a même augmenté, du moins jusqu'en 2006-2007, moment où chute cette proportion en raison de la transformation des ententes de service des CJE en financement en appui à la mission (tableau 4). Si les CJE sont toujours considérés comme étant financés par entente de service, ce type de financement demeurera prédominant à l'extérieur du MSSS (tableau 4).

Les ministères de la Justice, de la Sécurité Publique, le MESS (sections Solidarité Sociale et Emploi-Québec, même après le transfert des fonds des CJE vers des subventions à la mission), le MICC et les Secrétariats à la jeunesse et aux affaires autochtones offrent toujours plus de 50

% de leur financement en ententes de service. Plusieurs raisons expliqueraient pourquoi les ententes de service s'imposent dans certains de ces champs, telle, par exemple, la présence de fonds provenant du gouvernement fédéral qui lui, impose des règlements plus stricts sur la reddition des comptes. Nos observations nous amènent à questionner la validité de cette

**Tableau 4 :**  
**Évolution du financement en ententes de service, excluant le MSSS (millions de \$)**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	137,7M\$	155,6M\$	156,4M\$	166,7M\$	181,5M\$	182,4M\$	144,8M\$
<b>Proportion du total</b>	61%	65%	65%	64%	61%	65%	48%
<b>Incluant les CJE</b>							184.1
<b>Proportion du total</b>							62.2

argumentation puisque les contraintes ne semblent pas s'imposer de façon constante. Par ailleurs, si certains organismes, tels ceux offrant des services d'hébergement et de suivi communautaire aux ex-détenus dans le champ Sécurité publique, sont forcément en complémentarité aux programmes publics, d'autres, tels les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) financés par le Ministère de la Justice, pourraient être d'ACA et recevoir leur financement en appui à leur mission globale. Enfin, des services similaires offerts aux femmes victimes de violence ou aux personnes psychiatisées sont financés en appui à leur mission.

Enfin, on peut se poser la question à savoir si les ministères et organismes gouvernementaux qui financent les groupes communautaires de façon prépondérante par ententes de service s'écartent de la PRSAC. Celle-ci prévoit ce type de financement et le considère légitime dans certains cas. Elle privilégie la diversité des formes de financement, tant pour le gouvernement que pour les organismes communautaires. Afin de se conformer à la PRSAC, le MSSS par exemple cherche à rajouter ou légitimer cette modalité de financement (ainsi que le financement de projets) dans le PSOC, un programme offrant, de façon prédominante, du financement en appui à la mission des organismes. Il est vrai, donc, que la PRSAC se prête à des interprétations variées.

Cela dit, la priorité accordée au financement à la mission des organismes d'ACA et les affirmations répétées selon lesquelles ce mode de financement doit être prépondérant et généralisé à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, ne semble laisser aucun doute sur les intentions du gouvernement. Dans l'idéal, les ententes de service doivent constituer des exceptions à la règle.

## 5.4 L'évolution du financement des projets ponctuels

Le soutien de projets ponctuels occupe la proportion la plus faible de l'ensemble du financement gouvernemental aux organismes communautaires et la proportion de ce mode de soutien financier est restée relativement stable (tableau 5). Ce mode de financement est le seul mode auquel ont recours les Secrétariats à la Condition féminine, aux aînés, Affaires autochtones et à la Jeunesse de même que le Ministère des Affaires municipales et des Régions. Il est également le mode principal par lequel le Ministère des Relations internationales finance des groupes communautaires.

**Tableau 5**  
**Soutien par projets ponctuels, 2000-2007 (millions de \$)**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
	40,2M\$	39,4M\$	42,4M\$	46,9M\$	56,8M\$	42,0M\$	45,4M\$
Proportion du total	9%	8%	8%	8%	9%	7%	7%

## 5.5 Qu'est-ce qui détermine le mode de financement ?

Plusieurs ministères ne prennent pas en compte, de façon systémique (ou même du tout), les caractéristiques de l'ACA pour identifier les groupes admissibles à un financement en appui à la mission. C'est le cas du MSSS et du MFA qui ne financent qu'en appui à la mission, ainsi que du MICC et du MESS, qui ne financent qu'en ententes de service, ou presque.

Il semble en effet que ce sont les caractéristiques du programme ministériel qui déterminent le mode de financement auquel un organisme aura accès plutôt que le type d'organisme (ACA ou pas). Le corollaire est que, dans le brouillage des frontières entre AC et ACA (voir chapitre 4), il peut être présumé que les groupes financés en mission globale sont des groupes d'ACA et que

ceux financés exclusivement par ententes de service ou par projet ne le sont pas. Par contre, tout comme il existe de nombreux groupes financés en appui à la mission sans qu'ils ne correspondent à l'ensemble des caractéristiques de l'ACA, il existe aussi, sans doute, des groupes financés uniquement par entente de service qui pourraient faire la démonstration de se conformer assez bien à ces caractéristiques. Pour d'autres organismes aussi financés exclusivement par entente de service, il leur est quasi impossible de se conformer aux caractéristiques de l'ACA à cause des contraintes imposées par le lien contractuel (cibles à atteindre, reddition de comptes, etc.). Par ailleurs, certains organismes reçoivent du financement identifié comme étant en appui à la mission globale alors que les termes précis de ces subventions évoquent plusieurs aspects associés à des ententes de service (p. ex., les CJE et les CRE). De même, certaines ententes de service, notamment dans le domaine de la Santé et des Services sociaux, ressemblent tout à fait à un financement en appui à la mission.

Toutes ces appropriations variées et partielles de la PRSAC et ces stratégies administratives faussent en quelque sorte les chiffres portant sur l'évolution des contributions gouvernementales en appui à la mission globale ou en ententes de service. Ces constats renforcent notre perception que le type d'organisme n'est pas le facteur déterminant du mode de financement appliqué par des ministères et organismes gouvernementaux, mais l'inverse; ce sont les programmes des ministères qui déterminent le mode de financement disponible aux organismes œuvrant dans leur secteur. Les organismes financés par ces programmes sont alors identifiés en tant qu'ACA ou non sur la base de leur mode de financement.

## 5.6 Conclusion

Malgré l'impression initiale d'un avancement sur le plan de la proportion du financement total versée en appui à la mission globale, ce phénomène a touché principalement les organismes du domaine de la Santé et des Services sociaux, où ce mode de financement - indexé d'ailleurs - était déjà la norme. En dehors de ce ministère, l'avancement sur ce plan demeure très limité, avec certes quelques percées intéressantes (par exemple, le MEQ avec les organismes dédiés à la formation), mais d'autres « avancées » ont plutôt créé de la confusion et suscité de la controverse. Par ailleurs, nous devons conclure que, jusqu'à maintenant, tout effort pour rendre le financement à la mission disponible et accessible aux groupes d'ACA dans certains ministères se bute toujours à une résistance, mais de moins en moins solide.

Notamment pour toutes ces raisons, l'exclusivité du lien entre l'ACA et le financement en appui à la mission globale semble un objectif très difficile à réaliser. Pourtant, la diffusion graduelle de l'accès au mode de financement en appui à la mission globale à travers l'appareil gouvernemental est un objectif clé de la PRSAC et ne peut normalement pas être écarté, même dans l'absence de nouvelles injections de fonds. De plus, elle risque d'apporter des atouts inattendus pour les ministères<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Voir KEAST, Robyn, MANDELL, Myrna P., BROWN, Kerry, WOOLCOCK, Geoffrey (2004) Network Structures: Working Differently and Changing Expectations, *Public Administration Review*, 64, 3: 363-371.



## Chapitre 6 :

# La reconnaissance et l'autonomie de l'action communautaire

---

La PRSAC repose sur la conviction que la sphère publique n'est pas l'apanage des seuls acteurs gouvernementaux, mais relève aussi du mouvement communautaire. Si sa lecture de l'expérience historique des organismes communautaires québécois l'amène à reconnaître l'apport du milieu communautaire au développement social du Québec et à considérer l'action communautaire comme un outil de développement de la citoyenneté et de développement des collectivités locales<sup>56</sup>. La Politique va plus loin : elle reconnaît que l'autonomie de ces organismes est une condition de fond pour qu'ils puissent jouer ce rôle. Le gouvernement a ainsi fait du respect de l'autonomie la pierre angulaire de sa Politique : il en constitue le premier fondement, il fait partie de ses grands objectifs, et il agit comme une ligne directrice qui traverse la Politique de part en part. Au niveau du discours, la Politique traduit un indéniable parti pris étatique en faveur de l'autonomie de l'action communautaire

Mais au niveau pratique de sa mise en œuvre, c'est cette autonomie qui pose le plus grand défi à la Politique comme outil de gouvernance. Rappelons que cette dernière est conçue comme « l'art complexe » de la coordination des entités autonomes mais interdépendantes. Elle constitue un défi reconnu dans le champ de l'administration publique contemporaine et qui attire l'attention des plus grands penseurs dans ce domaine à cause de sa pertinence croissante.

L'autonomie reconnue par la Politique est forcément ambiguë. Premièrement, c'est une autonomie qui s'insère dans le contexte d'interdépendance opérationnelle évoqué ci-haut. D'une part, les organismes communautaires sont en grande partie dépendants du financement étatique alors que l'État est responsable de la bonne gestion des fonds publics qu'il leur octroie. D'autre part, l'État est aussi dépendant des organismes communautaires : en l'absence de leurs interventions novatrices et de leurs services en particulier, l'action publique de l'État serait perçue comme déficiente et perdrait une partie de sa légitimité. Dans le cas de services communautaires complémentaires, liés directement à des mesures gouvernementales, cette

---

<sup>56</sup> PRSAC p. 18

dépendance de l'État envers les organismes communautaires est même plus marquée. Mais cette interdépendance s'exerce dans un contexte d'asymétrie, où une partie possède presque tout le pouvoir, et l'autre, presque pas de pouvoir. Tout comme les accords, conventions et chartes signés dans plusieurs autres pays occidentaux concernant les rapports entre États et les groupes communautaires, la PRSAC donne un sens à ce rapport ambigu et cherche à le baliser afin de protéger les deux parties, mais surtout afin de préserver l'acteur le moins puissant et le plus vulnérable de la récupération par l'acteur le plus puissant.

Deuxièmement, la PRSAC présente elle-même une ambiguïté dans sa conception de l'autonomie. En effet, elle en parle de deux façons différentes et elle porte ainsi à confusion quant à l'autonomie qu'elle reconnaît; dans quelles circonstances et de quelle façon. Il y a, d'une part, l'autonomie de tous les groupes d'action communautaire et, d'autre part, celle de l'action communautaire autonome (ACA).

## 6.1 Autonomie des organismes/ des organismes « autonomes » ?

D'emblée, précisons de quels organismes il s'agit quand on réfère aux organismes d'action communautaire « au sens large ». En principe, il s'agit de toute action communautaire, que ce soit « ACA », « alternatif » ou « complémentaire ». En pratique par contre, quand on parle de l'action communautaire « au sens large », l'expression réfère à tous les organismes communautaires, sauf ceux de l'ACA, puisque ces derniers sont les seuls à bénéficier de règles spécifiques. Comme 80% des groupes sont considérés d'ACA parce qu'ils sont représentés par leurs regroupements au RQ-ACA, il en reste seulement 20% qui se trouvent dans la catégorie « au sens large ». Il s'agit en fait des groupes offrants des services dits « complémentaires » aux programmes gouvernementaux. Cette rubrique est donc confondante. Mais il est clair que l'autonomie dont jouit, selon la Politique, l'action communautaire « au sens large » appartient aussi à l'action communautaire « complémentaire ».

L'autonomie garantie par la PRSAC à tous les groupes d'action communautaire (« au sens large ») fait référence à :

- leur ancrage dans la communauté;
- leur statut d'organisme indépendant à but non-lucratif;
- l'auto-détermination de leur mission, orientations, approches et pratiques;
- leur vie associative et démocratique.



Ceci représente une autonomie réelle qu'on pourrait qualifier de « résiduelle », en ce sens qu'elle se limite à tracer les frontières de la non-ingérence par l'État.

L'autonomie associée au concept « d'action communautaire autonome » fait pour sa part, référence à l'autonomie d'action du mouvement communautaire, une autonomie « habilitante » qui va au-delà de la non-ingérence, pour faciliter, voire favoriser des activités indépendantes issues de la société civile au sein des espaces publics. Ce sont des activités telles<sup>57</sup> :

- mobiliser les citoyens et citoyennes autour d'enjeux collectifs;
- participer à des consultations sur le contenu des politiques et programmes;
- mener des activités d'éducation populaire;
- faire appel à l'initiative et à la participation des clients à la prise de décision;
- travailler en collaboration et en solidarité avec d'autres ressources du milieu;
- déterminer de nouveaux besoins et développer des approches pour y répondre;
- lutter pour des changements à caractère social et politique;
- contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail plus globalement que par la seule offre de services spécifiques.

Même dans l'éventualité d'une interprétation restrictive de l'autonomie « résiduelle » reconnue aux organismes communautaires complémentaires, en fait, la PRSAC leur reconnaît aussi le droit (p.17) :

- de garder une distance critique par rapport à l'État;
- de maintenir une marge de manœuvre face aux programmes publics, et
- de préserver leur identité propre.

### 6.1.1 L'autonomie de l'action communautaire complémentaire

Nous avons vu que dans plusieurs ententes de service, élaborées dans un contexte de complémentarité ou de partenariat avec le gouvernement québécois, il existe des clauses qui limitent le droit des organismes de se prononcer publiquement, contre les politiques et positions du ministère ou de contester publiquement le bien-fondé des mesures qu'ils appliquent. Par ailleurs, la marge de manœuvre des organismes œuvrant exclusivement dans un rapport contractuel avec le gouvernement est forcément limitée par la spécificité des ententes de service et par les conséquences prévisibles d'une reddition de comptes qui dévie des cibles

---

<sup>57</sup> Ces exemples sont tirés du Cadre de référence, Section III.

établies. Par ailleurs, la PRSAC n'offre aucun dispositif pour favoriser la reconnaissance de l'autonomie des organismes d'action complémentaire dans ce sens.

Ceci ne veut pas dire que le milieu communautaire « au sens large » ne s'approprie pas cette autonomie. Il le fait le plus souvent par la voie des regroupements sectoriels qui jouent entre autres le rôle de porte-parole des groupes de base. Par contre, dans certains champs, tel l'Emploi, les regroupements peuvent être reconnus pour ce rôle, mais ne pas être soutenus financièrement pour le réaliser. Ils sont ainsi appelés à s'impliquer dans des activités de concertation et de consultation à tous les paliers, mais dépendent uniquement des cotisations de leurs groupes de base membres pour financer la préparation et la participation à ces activités. Dans ce sens, Emploi-Québec leur reconnaît un statut plus autonome que les organismes de base.

De plus, les regroupements assument d'autres rôles d'expression de l'autonomie des groupes de base qui n'ont pas la marge de manœuvre pour les assumer eux-mêmes. Plusieurs de ces rôles sont identiques à ceux des regroupements associés à l'ACA, tels la mobilisation de leurs membres autour d'enjeux collectifs, le travail en collaboration avec d'autres regroupements, parfois dans d'autres secteurs, ou la détermination de nouveaux besoins et d'approches pertinentes pour y répondre. Par contre, leurs moyens très limités empêchent les regroupements du champ Emploi, par exemple, de jouer efficacement leurs rôles de responsables et défenseurs de l'autonomie de l'action communautaire complémentaire. Cette situation contrevient à la PRSAC dans la mesure où ces regroupements (qui sont, pour la plupart, eux-mêmes des organismes d'ACA, d'ailleurs) ne reçoivent pas de financement en appui à leur mission.

### 6.1.2 L'action communautaire autonome (ACA)

La Politique reconnaît par contre aux groupes d'ACA une autonomie « habilitante ». Cette volonté gouvernementale est concrétisée par l'offre d'un mode de financement spécifique, le financement à la mission globale. Selon la Politique, c'est le seul mode de financement capable de permettre « l'émergence d'une participation citoyenne innovatrice émanant d'un milieu où les problèmes sont directement vécus » (p.15). Celui-ci donne aux groupes d'ACA une marge de manœuvre importante dans la détermination de leurs activités, même s'ils les déploient dans le cadre de programmes gouvernementaux orientés. Dans la PRSAC, ce mode de financement est

associé exclusivement à l'ACA, sans qu'il soit explicitement indiqué que d'autres groupes ne peuvent y avoir accès<sup>58</sup>.

On peut observer comment l'accès à un financement en appui à la mission globale, respectueux des critères de l'ACA, fait toute la différence par rapport à l'autonomie des organismes communautaires. Pensons, par exemple, aux organismes communautaires qui travaillent depuis longtemps avec des communautés culturelles mono-ethniques, dont les activités ne sont pas reconnues dans le cadre des orientations ministérielles du MICC, y compris dans le cadre du programme pour les organismes d'ACA. Afin d'assurer leur survie, plusieurs groupes ont dû modifier leur mission pour desservir une clientèle multiethnique, au prix de ce qui constituait leur propre raison d'être et leur mission émergeant de la communauté elle-même<sup>59</sup>. D'autres ont continué à fonctionner sans appui gouvernemental, ce qui a sensiblement réduit leur capacité de répondre aux besoins identifiés par la population qu'ils desservent. D'autres encore ont disparu.

Dans ce même champ, des groupes travaillant avec de nouveaux arrivants, des personnes réfugiées et des demandeurs d'asile n'ont accès qu'à des ententes de service comme mode de financement. Ces groupes subissent de très fortes pressions pour aligner leurs pratiques en fonction de modèles développés par le MICC même si, selon leur expérience du terrain, ces modèles ne tiennent pas compte de la réalité de beaucoup des nouveaux arrivants qui fréquentent les organismes et notamment, de ceux qui vivent dans des situations de vulnérabilité. Sans la marge de manœuvre que seul un financement à leur mission propre aurait fournie, il n'y a aucune reconnaissance des autres activités de type ACA entreprises avec ces populations, et plusieurs groupes n'ont pas la capacité de les poursuivre.

Nous avons pu observer que l'accès au mode de financement à la mission globale des organismes communautaires est, à toutes fins pratiques, accordé aux organismes de façon discrétionnaire par les ministères. Certains s'abstiennent de le réserver aux groupes communautaires correspondant aux caractéristiques d'ACA ou alors appliquent les critères de façons très souples. D'autres limitent ou refusent l'octroi de ce type de financement pour des

---

<sup>58</sup> Par exemple, « La participation du gouvernement au financement de la mission globale des organismes d'action communautaire autonome est un élément clé de la présente politique [...]. Ce mode de soutien financier suppose une approche globale qui répond à la nature intrinsèque de l'action communautaire autonome... » (p.26). Les pages 26 à 32 de la PRSAC traitent de ce mode de financement strictement en lien avec l'ACA.

<sup>59</sup> Voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Immigration, personnes réfugiées et communautés culturelles, à venir sur le site <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

raisons purement administratives et ainsi, privent des organismes d'ACA de la marge de manœuvre défendue par la PRSAC. Le Plan d'action de 2004, en ouvrant l'accès au financement à la mission à tous les groupes offrant des services dits « alternatifs » par rapport à ceux du secteur public, a explicitement encouragé la souplesse et l'élargissement du nombre et du type de groupes pouvant bénéficier de l'autonomie associée à ce type de financement. En pratique, donc, le financement en appui à la mission n'est plus lié au statut d'ACA d'un groupe communautaire, il n'en constitue plus une caractéristique distinctive. De plus, la définition de services « alternatifs » aux services publics devient excessivement poreuse lorsque, par exemple, les programmes qui sont « co-construits » par le gouvernement et les représentants des organismes communautaires s'y retrouvent. Bref, il ne reste que les préférences des divers ministères pour déterminer quels organismes auront accès au financement en appui à la mission dans le cadre de la PRSAC.

Est-ce que la souplesse, voire l'arbitraire dans l'application de cet élément de la PRSAC risque d'affaiblir la protection de l'autonomie que la Politique s'engage à fournir à l'ACA? Le RQ-ACA est d'avis que oui. Il déplore l'ouverture de ce dispositif de financement à des groupes « non ACA » et ceci, malgré le fait que bon nombre des groupes de base qu'il représente, via leurs regroupements, ne se conforment pas à l'ensemble des caractéristiques de l'ACA. Le RQ-ACA revendique une application rigoureuse du Cadre de référence par rapport à l'identification de l'action communautaire « au sens large » versus les autres organismes à but non-lucratif, et de l'ACA versus l'action communautaire complémentaire. Selon son interprétation de la PRSAC, le lien entre financement en appui à la mission et ACA se doit d'être exclusif, tandis que les ententes de service sont réservées aux cas de complémentarité des services, qu'ils soient offerts par des groupes d'ACA ou « au sens large ». Nous pouvons affirmer qu'il s'agit là d'une interprétation assez juste de la PRSAC.

Pourtant, cette interprétation du lien entre financement en appui à la mission et ACA génère un certain flou à cause de l'adéquation que fait le RQ-ACA entre le mouvement communautaire autonome et l'action communautaire autonome telle que concrétisée dans la Politique et le Cadre de référence. Tout en s'inspirant du positionnement collectif et du répertoire d'actions des organismes associés au mouvement d'ACA, la définition opérationnelle de l'ACA produite pour les fins de la mise en œuvre de la PRSAC existe maintenant de façon autonome par rapport au mouvement. Elle est devenue une norme administrative, c'est-à-dire qu'on peut, en principe comme en pratique, observer ces mêmes caractéristiques chez des organismes qui ne s'identifient pas avec le mouvement d'ACA ou qui ne sont pas reconnus par celui-ci. Par

ailleurs, en principe, le fait de s'identifier avec le mouvement d'ACA ne suffit pas forcément pour qu'un groupe soit reconnu d'ACA dans le cadre administratif de la PRSAC. Cela exige, toujours, en principe, une conformité (stricte ou souple) aux critères administratifs.

Nous nous trouvons ainsi devant une énigme découlant de la nature même de la PRSAC. Née d'une dynamique de collaboration conflictuelle, les solutions qu'elle apporte représentent des compromis qui demeurent objets d'interprétation diverse et de négociation. Trois casse-têtes en particulier émergent de nos observations des débats autour de la reconnaissance de l'ACA :

- Étant donné que la Politique fait appel au respect de l'autonomie de tous les organismes communautaires et que la distinction entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large » n'est pas effectuée de façon cohérente dans la pratique, faut-il maintenir cette distinction entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large »?
- Si oui, à qui la responsabilité de trancher? Et comment alors soutenir l'autonomie des groupes communautaires offrant des services complémentaires?
- Sinon, à quels risques la protection de l'ACA est-elle exposée ?

## 6.2 Exigence d'autonomie / autonomie exigeante

L'autonomie, tout en représentant un idéal, peut être vue comme un continuum sur lequel les groupes de base peuvent avancer ou reculer suivant les moments et selon toute une gamme de circonstances et de conditions facilitantes ou contraignantes. Par ailleurs, l'exigence d'autonomie de la part des groupes communautaires comporte son corollaire, soit un travail constant pour s'imposer à eux-mêmes les exigences de cette autonomie en termes de sensibilisation, de formation et d'autocritique pour tous les groupes qui s'en réclament.

Nous pouvons faire état de nombreuses expériences qui vont dans cette direction comme si l'implantation de la Politique avait provoqué l'impact non prévu de retourner le communautaire à lui-même et de l'obliger à agir en cohérence avec les principes qu'il avait lui-même contribué à inscrire dans la PRSAC. Par exemple, dans le champ Immigration, personnes immigrantes et communautés culturelles, la majorité des groupes communautaires s'étaient développés historiquement en dehors du mouvement d'ACA. La TRCI a cependant adhéré au Comité aviseur de l'ACA dès 1996 et sa participation aux débats entourant les processus d'élaboration puis de développement de la PRSAC a provoqué un travail réflexif au sein des membres de la Table. Cette réflexion, toujours en cours, pousse des groupes de base dans ce champ vers l'ACA, malgré la préférence du MICC pour une dynamique contractuelle. C'est ce que certains du milieu communautaire ont appelé l'effet boomerang de la Politique : le mouvement a exigé la

reconnaissance de l'autonomie des groupes et a participé à la définir; il faut maintenant que les groupes d'action communautaire l'assument s'ils veulent que la PRSAC demeure pertinente. Cette position a d'ailleurs donné lieu à nombre d'activités de formation sur l'ACA, organisées sur leurs propres bases, par les regroupements nationaux ou régionaux dans plusieurs secteurs. Mais ces activités étaient inégales d'un secteur à l'autre, et le nombre d'organismes atteints était limité.

Sur un autre registre, comme le RQ-ACA a contribué de façon significative au développement du Cadre de référence, quel rôle doit-il jouer dans son application? Est-ce un autre « effet boomerang » de se trouver à appuyer une application stricte du Cadre même si la conséquence est de couper le financement à la mission de certains groupes ou de le transformer en un autre type de financement? Si certains sont à l'aise face à l'exigence que le milieu communautaire assume de telles répercussions de la Politique, ils refusent d'accepter le rôle d'autorégulation des regroupements les groupes de base représentés par le RQ-ACA : ils acceptent le rôle de les informer, former, sensibiliser aux caractéristiques de l'ACA mais pas de participer à la sanction pour ceux qui ne s'y conformeraient pas.

Le champ Défense collective des droits (DCD) illustre cette réticence. Le Comité DCD, qui représente l'ensemble des groupes de base financés prioritairement pour cette mission, comprend aussi plusieurs groupes membres qui n'ont pas fait la démonstration, auprès de leur bailleur de fonds, qu'ils adhèrent aux 12 caractéristiques de la DCD (voir encadré 2). La position du Comité DCD est d'appuyer la PRSAC et le Cadre de référence qui ont codifié les critères d'« accréditation » d'ACA, mais d'insister sur le fait qu'il appartient au gouvernement lui-même d'appliquer ces critères administratifs, même si cela veut dire de priver certains groupes de leur financement en appui à leur mission. Voilà une illustration des clivages qui se forment, ou plutôt qui se renforcent au sein du milieu communautaire et qui, avec l'adoption de la PRSAC, deviennent des problématiques d'administration publique épineuses aux répercussions éventuellement beaucoup plus significatives qu'avant la Politique pour le milieu communautaire<sup>60</sup>.

Et si on adoptait globalement une position plus souple permettant à des groupes qui ne correspondent pas à l'ensemble des critères d'ACA d'accéder au financement en appui à leur

---

<sup>60</sup> Pour des plus amples informations sur cette problématique et les solutions considérées, voir le rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Défense collective des droits, <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

mission – soit une application élargie ou approximative, telle que prescrite dans le Plan d'action de 2004 et mise en pratique dans certains ministères – qu'advierait-il? Nous sommes certes en accord avec une application souple de la Politique dans la pratique, car toute politique qui cherche à réorienter des comportements représente un objectif idéal à atteindre dont les acteurs concernés arrivent éventuellement à se rapprocher, mais seulement à travers une mise en œuvre prolongée. Il faut donc faire preuve de modération dans l'application de pressions et de sanctions auprès de groupes de base pris en flagrant délit de « défauts » d'autonomie selon les huit critères de l'ACA. Par contre, la légitimité politique et la pertinence durable de la PRSAC résident dans le maintien et la protection du statut privilégié de l'ACA comme principe. Contre les tendances lourdes aux dynamiques contractuelles partout dans le monde, le gouvernement du Québec a identifié le phénomène d'ACA comme ayant une valeur particulière et c'est celui que la PRSAC cherche à favoriser, renforcer et accroître.

Pour ce faire, il est essentiel d'assurer l'accès, partout dans l'appareil gouvernemental, à un financement à la mission pour tous les groupes communautaires en faisant la demande afin de leur permettre une certaine marge de manœuvre indispensable à leur autonomie. Mais cet accès doit comporter l'exigence, pour les groupes communautaires qui en font la demande, de faire la preuve qu'ils répondent aux caractéristiques propres à l'ACA ou qu'ils cheminent dans cette direction.

Afin d'améliorer l'appropriation de ce principe et pour que les groupes de base puissent assumer cette responsabilité, nous proposons que les regroupements (nationaux et régionaux) qui en feraient la demande, dans tous les secteurs de l'ACA comme dans ceux de l'action communautaire complémentaire, soient financés pour développer des outils de formation continue auprès des acteurs de la base sur la PRSAC et le Cadre de référence.

### 6.3 La reconnaissance de l'expertise du milieu communautaire

La plupart des ministères maintiennent des mécanismes ou des processus de concertation avec les regroupements de leur secteur concernant soit l'élaboration de programmes, soit leur fonctionnement, soit divers aspects reliés à la PRSAC. Par contre, au-delà de cette concertation délimitée, la Politique reconnaît aux groupes d'action communautaire une expertise particulière et un rôle « dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre » (p.16) et exprime la volonté gouvernementale de les inclure « dans les grands forums ou débats qui animent la société québécoise et dans les lieux de consultation et de concertation » (p.23). Cette reconnaissance est assez forte dans certains secteurs (par exemple,

Emploi), mais très faible sinon absente dans d'autres (par exemple, Famille). Les inégalités sur ce point sont importantes et étonnantes.

Nous invitons le SACAIS, le Comité interministériel et les regroupements communautaires à réfléchir aux stratégies pouvant encourager des ministères à élargir leurs réseaux de consultation et de concertation concernant leurs politiques et programmes afin de favoriser davantage l'apprentissage et l'innovation que la participation des groupes d'action communautaire peut apporter. En fait, il s'agit de faire la démonstration des avantages de telles stratégies de gouvernance pour l'avancement des objectifs propres aux différents ministères.

Les regroupements, au nom de leurs membres, organisent les savoirs issus des pratiques et représentent les valeurs, les visées et les intérêts des groupes de base; ils sont mandatés par eux pour participer aux tables de concertation sur la définition des besoins et le développement des politiques. Par ces pratiques, ils sont pleinement dans l'ACA. À cette fin, la Politique précise que « les ministères et organismes gouvernementaux seront responsables de la participation au soutien de la mission globale des regroupements nationaux, régionaux ou locaux de leur secteur d'activité » (p.30). Or, l'ensemble des instances gouvernementales ne se conforment pas encore à cette orientation. Le SACAIS a les moyens de résoudre temporairement cette difficulté en reconnaissant les regroupements sans financement, qui en font la demande, comme étant « sans port d'attache » et en les finançant pour leur mission. Mais dans la perspective d'une solution à long terme, le SACAIS doit inciter les ministères qui n'offrent aucun programme de soutien de la mission globale pour les regroupements de mettre sur pied un tel programme afin de respecter la PRSAC.

## 6.4 Conclusion

La Politique étant marquée par les débats et les fractures internes du milieu communautaire, elle ne peut que reproduire les contradictions et paradoxes de l'histoire de ce milieu. Ainsi, la distinction entre action communautaire autonome (qu'elle adhère ou non aux critères) et action communautaire au sens large (parfois aussi autonome) devient figée et source de litige, au lieu d'y avoir mis un terme comme le prétend la Politique (p.25). Par ailleurs, une retombée imprévue de cet état de choses est que les groupes non membres du RQ-ACA ne se voient pas visés ou concernés par la PRSAC, laquelle ne semble leur offrir aucune protection ou avantage. Voilà une raison importante pour que les acteurs clés de la mise en œuvre de la PRSAC



comprennent de façon plus nuancée et prennent davantage au sérieux la reconnaissance de l'autonomie de l'action communautaire au sens large.

En dépit des litiges reliés à l'accès au financement de la mission globale des organismes, l'affirmation de la nécessité de respecter l'autonomie de tous les organismes communautaires se heurte à plusieurs embûches, tant pour les acteurs communautaires que gouvernementaux. Par exemple, la PRSAC fait appel à des relations harmonieuses, respectueuses, de confiance entre les groupes communautaires et les instances gouvernementales. Ce climat est fortement valorisé par les acteurs gouvernementaux puisqu'il facilite la collaboration et la négociation. Les rapports plutôt conflictuels – aussi reconnus dans la Politique (p.23) – sont d'ailleurs mal perçus par plusieurs acteurs gouvernementaux. Par contre, le conflit d'intérêts et de valeurs est le premier signe de l'autonomie des groupes, de même que leur prise de distance par rapport à l'État ainsi que leur perspective alternative.

Pour les instances gouvernementales, on pourrait faire l'hypothèse que l'autonomie des groupes, érigée en principe, en visée, en finalité de la Politique, et souvent exprimée par des rapports conflictuels, s'inscrit comme la perpétuelle contestation de la tendance institutionnelle à se replier sur les pratiques administratives habituelles, fortement bureaucratisées, compartimentées et hiérarchisées et du réflexe à instrumentaliser les groupes. Il est difficile de résister aux pressions vers l'intégration des organismes communautaires à ce moule, malgré les principes de la PRSAC, et même si les professionnels qui travaillent avec les organismes adhèrent à ces principes. Ce défi est l'objet du prochain chapitre de ce rapport.



## Chapitre 7 : Harmonisation des pratiques

---

Selon plusieurs acteurs gouvernementaux, la principale dimension de la Politique est « l'harmonisation ». Pour certains d'entre eux, ce concept fait essentiellement référence à une simplification et une standardisation, à travers l'appareil gouvernemental, des techniques administratives tels les formulaires de demande de subvention en appui à la mission ou les processus et échéances de la reddition de comptes. Effectivement, de telles mesures de rationalisation des processus peuvent être aidantes pour les groupes communautaires dans la mesure où un grand nombre d'entre eux obtiennent du financement de plus d'un ministère ou organisme gouvernemental. Pourtant, comme les groupes reçoivent actuellement du financement en appui à la mission d'un seul port d'attache et comme les ententes de service sont spécifiques à chaque ministère et parfois, à chaque programme ministériel, ce type d'harmonisation a ses limites en termes d'impact sur les groupes de base. Cette évaluation ne constitue cependant pas un audit technique de ces aspects de l'application de la PRSAC. Elle s'y intéresse seulement dans la mesure où des acteurs des milieux communautaires ou gouvernementaux en font des enjeux.

Ainsi, l'application du Cadre de référence s'avère un thème qui est ressorti tout au long de l'évaluation, tout comme les processus de consolidation du financement et de transfert de groupes communautaires d'un port d'attache à un autre, les paramètres des programmes ministériels et les processus de négociation des ententes de service. Toutes ces questions s'expriment cependant de façons différentes selon le contexte. Pour cette raison, elles sont plus saillantes dans les rapports des études de cas effectuées dans les différents champs d'application de la PRSAC. Par contre, certaines ont aussi une pertinence transversale et c'est sous cet angle qu'elles seront traitées ici. Aux fins de ce rapport, alors, l'harmonisation renvoie à des conceptions larges, à la fois administratives et politiques :

- d'une part, qui sont concernées par le fonctionnement interne de l'administration publique, tels le Cadre de référence, les programmes ministériels et les processus de reddition de comptes par lesquels s'appliquent les modes de financement prévus dans la Politique;

- d'autre part, qui aborderaient l'harmonisation dans une perspective intersectorielle, qui devrait venir compléter les outils et instruments administratifs avec l'objectif d'amener les ministères et autres instances (régionales, locales) à intégrer les orientations de la Politique dans leurs modes de gouvernance et ainsi, à se rapprocher les uns des autres dans leurs pratiques en rapport avec les groupes d'action communautaire.

## 7.1 Harmonisation administrative

Nous considérerons ici les trois instruments principaux de l'harmonisation des pratiques des ministères aux balises générales développées dans la PRSAC. Il s'agit du Cadre de référence, des programmes ministériels de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire et des ententes administratives. Nous les examinons ici sous trois angles : leur visée d'harmoniser les pratiques par l'établissement des grandes balises nationales ainsi que leur utilité pour les acteurs concernés et leurs effets structurants.

### 7.1.1 Le Cadre de référence : une appropriation variée, une application souple

Le niveau de conformité des pratiques aux balises concrètes proposées dans le Cadre de référence est très variable d'un ministère à l'autre. Parfois, l'objectif de cette souplesse est de pouvoir continuer à soutenir la mission des groupes d'action communautaire autonome même s'ils ne se conforment pas de façon rigoureuse aux caractéristiques de l'ACA<sup>61</sup>. Dans d'autres cas, minoritaires, la « souplesse » traduit plutôt une volonté de poursuivre des orientations ministérielles qui ne correspondent pas à celles favorisées par la Politique. Ainsi, on peut parfois observer que le programme ministériel se calque sur le Cadre de référence, mais qu'il contient également des éléments qui le contredisent.

Comment expliquer ce phénomène? Quatre conditions sautent aux yeux. Premièrement, publié en même temps que le Cadre de référence, le Plan d'action de 2004 permet de mettre le premier de côté. Il invite les ministères à écarter toute question des caractéristiques des organismes d'action communautaire en leur permettant de déclarer que leurs programmes de

---

<sup>61</sup> Le Cadre de référence fournit des indicateurs opérationnels de ces caractéristiques dans la Partie III, section 2, p.16-24.

financement en appui à la mission visent des organismes qui offrent des services alternatifs à ceux offerts par le gouvernement, que ces organismes soient d'ACA ou non.

Deuxièmement, le sens des services alternatifs, tout comme celui des services complémentaires, n'est pas défini de façon opérationnelle dans le Cadre de référence. S'il indique que le qualificatif « alternatifs » désigne les services, les interventions ou les pratiques qui offrent une intervention « différente » ou d'une manière « différente » des programmes gouvernementaux (partie III, p.17), il n'aborde pas du tout les services dits « complémentaires ». Aucun indicateur pour n'est proposé pour les distinguer. Ainsi, dans le cadre de l'ouverture du Plan d'action à ne considérer que la nature alternative des services, le Cadre de référence ne semble pas demander d'exigence particulière.

Troisièmement, les programmes ministériels de financement des groupes d'action communautaire sont les filtres par lesquels le Cadre de référence est appliqué dans chaque champ. Ce positionnement des ministères ou autres organismes gouvernementaux entre les groupes communautaires et le SACAIS fait en sorte qu'il y a effectivement 29 maîtres d'œuvre de l'implantation de la PRSAC. Chacun interprète le Cadre de référence en fonction de ses propres besoins et de son propre contexte et chacun, dans la construction ou la révision de ses programmes de financement des organismes communautaires, fait appel seulement aux éléments qui lui conviennent.

Enfin, une quatrième condition qui mène à une application très souple du Cadre de référence réside du côté communautaire. Dans la reddition de comptes, même si des ministères demandent des renseignements en lien avec les indicateurs proposés dans le Cadre de référence, ils ne reçoivent pas toujours les informations nécessaires à la prise de décision administrative. Par ailleurs, ces informations sont parfois difficiles à obtenir même en allant les chercher auprès des organismes individuellement. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- ils ne sont pas familiers avec les critères d'admission à un financement en appui à la mission globale;
- ils ont pris note des critères dans le Cadre de référence, mais n'ayant pas beaucoup de ressources, ils trouvent les exigences trop lourdes, notamment en termes de conformité;
- ils en ont pris connaissance, mais n'ont pas réussi à communiquer toutes les informations nécessaires pour permettre une évaluation correcte de leur demande;
- les critères ne correspondent pas à leur situation ou réalité même s'ils s'identifient fortement et depuis longtemps avec le mouvement ACA;

- ils sont contre l'idée que le milieu communautaire soit « soumis » à fournir des informations au-delà de ce qui était requis antérieurement à l'adoption de la Politique ou du Cadre de référence.

Effectivement, au sein du milieu communautaire, le Cadre de référence n'a pas fait l'objet d'une large diffusion et encore moins d'une large appropriation. Des groupes de base peuvent ne faire aucun lien entre les demandes d'informations contenues dans la reddition de comptes exigée par un ministère et le Cadre de référence construit et consenti par leurs propres regroupements. Le RQ-ACA s'inquiète de cette méconnaissance chez les groupes de base puisque, selon lui, ce sont les groupes eux-mêmes qui sont les leviers pour s'assurer du respect des orientations gouvernementales. Nous sommes en accord avec ce constat et proposerons, dans nos conclusions, que des mesures appropriées soient prises pour assurer une appropriation adéquate et en profondeur du Cadre de référence par les groupes de base afin qu'ils puissent collaborer à la mise en œuvre de la Politique ou bien, mieux défendre leurs droits et intérêts devant le gouvernement.

### 7.1.2 Des balises par rapport aux services complémentaires ?

Sur un autre registre, le Cadre de référence n'a rien à offrir pour baliser les rapports entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire qui offrent des services complémentaires. En ce qui concerne les ententes de service, elles sont laissées entièrement entre les mains des ministères et du Conseil du Trésor sans aucune orientation transversale, telle, par exemple, une durée de trois ans ou une reddition de comptes annuelle. La PRSAC permet presque toutes les pratiques actuellement en vigueur à travers l'appareil gouvernemental. À cause de ce caractère facultatif de la Politique à cet égard, pour un grand nombre de groupes n'offrant que des services complémentaires, celle-ci n'a que peu, sinon aucune pertinence. Ceci constitue une atteinte à la légitimité de la PRSAC qui prétend viser l'ensemble des groupes d'action communautaire, y compris ceux qui offrent des services complémentaires.

Ce manque d'attention à l'action communautaire complémentaire peut avoir des conséquences plus larges. Par exemple, le vérificateur général du Québec a caractérisé le rapport entre Emploi-Québec et les organismes communautaires en employabilité de « sous-traitance » et a recommandé leur mise en concours avec des entreprises privées afin d'assurer le meilleur prix

des services<sup>62</sup>. Cette recommandation, qui va à l'encontre de l'orientation de la PRSAC et de la vision d'Emploi-Québec d'ailleurs, ne contrevient pourtant pas à la lettre de la Politique, puisque celle-ci n'offre aucune protection explicite contre une telle relation de sous-traitance en ce qui concerne les services complémentaires offerts par des organismes communautaires. D'où l'importance pour le SACAIS et le Comité interministériel d'entreprendre une réflexion poussée sur les balises nationales à adopter quant aux rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires complémentaires et d'intégrer ces dites balises au Cadre de référence.

Par contre, notre lecture de la PRSAC nous convainc que l'octroi d'un financement à la mission du plus grand nombre d'organismes n'est pas en soi un objectif de cette Politique; c'était plutôt la croissance de l'ACA qui l'est. Afin d'éliminer des contradictions et ambiguïtés amenées par le Plan d'action de 2004, nous proposons un retour aux principes de la PRSAC, qui sont traduits en consignes administratives dans le Cadre de référence, et le maintien d'une souplesse justifiable dans sa mise en œuvre.

### 7.1.3 Les programmes ministériels

Moins de la moitié des ministères concernés par la politique offrent un programme de financement en appui à la mission globale dédié exclusivement à l'action communautaire autonome en respectant les marqueurs indiqués dans le Cadre de référence. Certains n'offrent, à toutes fins pratiques, aucun financement à la mission globale. D'autres encore ont monté des programmes de financement à la mission, mais les réservent à une classe d'organismes identifiée par des critères autres que ceux indiqués par la PRSAC (liant ainsi ce type de financement à des priorités ou orientations gouvernementales), ou bien ils ne versent que très peu d'argent dans ces programmes qui demeurent alors précaires. Pourtant, le gouvernement s'engage, dans la PRSAC, à rendre le financement à la mission globale disponible à travers l'appareil gouvernemental pour les groupes qui rencontrent les critères de l'ACA.

Une lecture de plusieurs de ces programmes révèle qu'il y a, depuis l'adoption de la PRSAC, une reconnaissance croissante de la nature autonome de l'action communautaire et d'une distinction à faire entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large ». Par contre, cette lecture révèle aussi qu'il existe une réticence assez générale au sein de l'appareil

---

<sup>62</sup> Vérificateur général du Québec (2006) *Rapport du vérificateur général sur la gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi*, Québec.

gouvernemental à prendre ces principes au sérieux. Du point de vue de plusieurs acteurs gouvernementaux, surtout des cadres et décideurs, ces concepts, distinctions et précisions ne les concernent pas. Ces acteurs cherchent plutôt à développer, avec les groupes communautaires, un partenariat qui contribuera directement, et de façon collaboratrice, à l'accomplissement de la mission du ministère<sup>63</sup>. Plusieurs sont prêts à financer des organismes offrant des services pertinents pour eux en fonction de leur mission, au lieu d'adopter une approche contractuelle. Par contre, si les programmes traduisent parfaitement cette pertinence pour les ministères, est-ce qu'ils n'entrent pas en conflit avec le sens des services alternatifs associé à l'action communautaire, que celle-ci adhère aux critères administratifs de l'ACA ou pas ?

Ainsi, la majorité des programmes, qu'ils offrent des ententes de service ou un appui à la mission globale des organismes, vont orienter ou sélectionner les types de services ou d'activités qu'ils veulent financer ou bien les clientèles précises qu'ils visent, selon leurs propres politiques, clientèles ou orientations ministérielles. L'insertion des organismes d'action communautaire aux projets cliniques des CSSS dans le réseau sociosanitaire; l'exigence par le MDDEP que les organismes d'ACA en Environnement s'insèrent dans une perspective de développement durable; et le développement, par le MEQ, de programmes pour des services spécifiques qui seront offerts par les groupes communautaires (lutte au décrochage scolaire, réinsertion des décrocheurs, etc.) ne sont que des exemples. Le concept d'« instrumentalisation » des organismes communautaires par le gouvernement fait justement référence à ces tendances. Force est de reconnaître que l'engagement du gouvernement « à assurer l'autonomie des organismes communautaires de déterminer leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention » est largement mitigé par le fait que la mise en œuvre de la Politique passe forcément par des programmes ministériels.

---

<sup>63</sup> Il existe une vaste littérature internationale sur cette confrontation de visions et de besoins qui traversent les partenariats entre gouvernements et organismes bénévoles ou communautaires du « tiers secteur » dans la gouvernance contemporaine. Par exemple, SCOTT, K. 2003. *Funding Matters: The Impact of Canada's New Funding Regime on Nonprofit and Voluntary Organizations*, Ottawa: Canadian Council on Social Development; GUAY, L. 1992. *Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale*, Nouvelles pratiques sociales, vol. 4, n° 2, Montréal; CASEY, J. et DALTON, B. 2006. *The best of times, the worst of times: Community-sector advocacy in the age of 'compacts'*, *Australian Journal of Political Science*, Volume 41, Number 1, p. 23-38; LEWIS, J. 2004. *The state and the third sector in modern welfare states : independence, instrumentality, partnership*, in *The Third Sector in Europe*, sous la dir. de Adalbert Evers et Jean-Louis Laville, Edward Elgar Publishing.



Pendant le développement de la PRSAC, il a été question de financer l'ACA à partir d'un guichet unique, tel le SACAIS, comme il avait été décidé de le faire pour les groupes œuvrant en Défense collective des droits. Certains ont cru qu'une telle stratégie aurait protégé les groupes contre le type d'instrumentalisation qui est plutôt favorisé par bon nombre de programmes ministériels. C'est le mouvement d'ACA lui-même qui s'est prononcé majoritairement contre cette option. Il a préféré le maintien d'une diversité de sources de financement à travers l'appareil gouvernemental et la consolidation du financement à la mission globale dans un seul ministère, tout en laissant ouverte la possibilité de chercher des fonds complémentaires dans d'autres ministères. Cette décision a eu des conséquences quant à la sectorisation de l'action communautaire et à la possibilité de faire financer de vraies alternatives aux programmes publics. Par contre, nous devons reconnaître la validité des raisons initiales de cette décision, incluant le fait que, dans le contexte d'existence très fragile des organismes communautaires et surtout, des organismes d'ACA<sup>64</sup>, il est peut-être plus sage de miser sur de multiples bailleurs de fonds au lieu de mettre tous les œufs dans un même panier - un panier qui peut être vidé d'un seul coup.

Au-delà de cette approche défensive, cependant, nous croyons également que la diffusion de la responsabilité gouvernementale pour la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire augure bien, à plus long terme, pour l'intégration de ces nouvelles conceptions de la gouvernance à la culture de l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Par contre, face à la faible adhésion des ministères aux balises nationales après six ans de mise en œuvre de la Politique, favoriser ce cheminement exigera le maintien des principes de la PRSAC et l'adoption de stratégies robustes pour les faire respecter par tous les ministères.

Nous proposons alors, comme première étape, que le gouvernement respecte son engagement pris dans la Politique<sup>65</sup>, en tenant tous les ministères responsables de rendre accessible à tous les groupes œuvrant dans leur domaine qui font la démonstration de mettre en œuvre des pratiques qui correspondent aux divers indicateurs de l'ACA proposés dans le Cadre de référence, un programme de financement en appui à la mission globale. Comme la PRSAC est une politique gouvernementale, appuyée à l'unanimité par l'assemblée nationale, il appartiendrait au Conseil des ministres de faire respecter cet engagement.

---

<sup>64</sup> Rappelons que Québec est parmi les seules juridictions qui financent toujours des organismes dont l'*advocacy social* constitue la mission principale, ce qui encourage sans doute l'adoption de stratégies défensives.

<sup>65</sup> « Le gouvernement s'engage à faire en sorte que le dispositif de soutien financier à l'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux afin d'appuyer la mission globale des organismes d'action communautaire autonome », p. 27.

#### 7.1.4 Les ententes administratives

Une ministre responsable du MESS a publiquement reconnu les difficultés administratives et politiques de faire adhérer tous les ministères à une politique qui est sous la responsabilité d'un seul. Devant la diversité des niveaux d'appropriation de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental, elle décida en 2005, de procéder à la signature d'ententes administratives bilatérales avec ses homologues dans quinze ministères concernés par la Politique<sup>66</sup>. Cette stratégie avait l'objectif de sensibiliser les décideurs ministériels à la PRSAC et les engager à la respecter, du moins en principe.

Dans ces ententes, les divers ministères témoignent de leur respect de la Politique et s'engagent, par exemple, à maintenir ou instaurer un programme de soutien de la mission globale sur une base pluriannuelle et à appliquer les pratiques administratives définies dans le Cadre de référence. Si l'exercice a été plutôt réussi, force est de constater que le processus a été long et ardu, ce qui témoigne de l'éloignement de plusieurs ministres et hauts fonctionnaires des principes et objectifs de cette Politique gouvernementale. Effectivement, depuis l'adoption de la PRSAC, les décideurs et gestionnaires de plusieurs ministères ne se sentent pas interpellés par cette Politique dont l'importance est minime comparée à d'autres politiques ou programmes dont leur ministère est directement responsable. Certains ne voient pas sa pertinence, ne constatent pas d'enjeux pour leur ministère ou sont simplement opposés aux valeurs véhiculées par la PRSAC; ils peuvent considérer le mode de gouvernance proposé inefficace, inapproprié à leur champ d'action ou allant à l'encontre de leur conception d'une bonne gestion publique.

Ainsi, si tous les ministres ont effectivement signé une entente administrative, plusieurs profitent de l'occasion pour indiquer, en annexe, les raisons pour lesquelles leur ministère s'exclut de certaines des pratiques préconisées par la Politique et le Cadre de référence. Par exemple, le Ministère de la Sécurité publique justifie le fait de ne pas avoir de programme de soutien de la mission par les contraintes budgétaires; le Ministère de la Justice par les politiques et lois régissant son financement. D'autres, comme le MICC, refusent d'adhérer aux pratiques administratives du Cadre de référence en raison d'une tradition de reddition de comptes qui est plus exigeante que celle prévue par la Politique et le Cadre de référence. Le MDDEP, quant à lui, affirme sans plus d'explication ne pas pouvoir verser le soutien en appui à

---

<sup>66</sup> Par cela, elle s'est montrée à l'écoute de membres du RQ-ACA qui lui ont proposé cette procédure, déjà expérimentée au Secrétariat à la condition féminine.

la mission sur une base triennale. Pour sa part, le MSSS stipule que son programme de soutien aux organismes communautaires s'adresse à tous les groupes « sans exclusion ni distinction », et ainsi se soustrait de l'obligation de discriminer entre groupes d'ACA et groupes d'action communautaire au sens large dans l'octroi du financement. La majorité des ententes n'ont pas été rendues publiques, les regroupements ne sont donc pas toujours au courant des limites que « leur » ministre applique à son adhésion à la PRSAC, le cas échéant.

L'analyse des ententes administratives permet d'affirmer qu'elles fournissent un portrait des décisions politiques prises dans chacun des ministères concernant cette Politique. Certaines d'entre elles sont en assez bonne conformité avec l'esprit et la lettre de la Politique, alors que d'autres ne le sont pas. Elle permet en plus de faire ressortir le fait que cette Politique non prescriptive laisse aux ministères le choix d'y adhérer ou pas ou encore d'y adhérer partiellement, selon leurs propres interprétations et en fonction de leurs propres impératifs. Bref, la signature des ententes administratives n'a pas été une stratégie suffisante pour engager les hauts fonctionnaires et ministres, même officiellement, à respecter l'ensemble des principes de la PRSAC.

Quoi comprendre de cet exercice évaluatif de l'harmonisation des pratiques ministérielles aux balises nationales concernant leurs rapports avec les organismes communautaires? Il nous renseigne, entre autres, sur les limites des outils administratifs pour influencer les idées des décideurs. Pour tout ministère, une bonne stratégie consiste à minimiser autant que possible les engagements administratifs afin de se garder une marge de manœuvre confortable. Les outils administratifs - même les plus nuancés telles les ententes bilatérales entre ministres - ne sont peut-être pas des plus efficaces pour convaincre un décideur qu'il est de son intérêt d'adhérer à telle ou telle pratique.

Ceci soulève le défi principal de la dimension intersectorielle de la PRSAC, soit d'assurer que sa mise en œuvre réponde aux intérêts ou aux objectifs de chacun des partenaires. Cette observation nous amène à proposer que la période de consolidation de la Politique soit substantiellement consacrée à la réappropriation de la Politique au sein de l'appareil gouvernemental, mais à partir des missions, objectifs et intérêts des ministères qu'elle interpelle. Le défi est d'arriver à comprendre comment le faire. Nous présentons nos réflexions dans ce sens dans les prochaines sections de ce chapitre.

## 7.2 Les limites de l'harmonisation administrative devant les défis posés par la gouvernance intersectorielle

L'idée de développer des politiques intersectorielles ou horizontales visant à mieux coordonner l'action gouvernementale sur une problématique ne date pas d'hier. Le thème de « l'horizontalité » des politiques est devenu très en vogue au cours des années 1990 et 2000, notamment au gouvernement fédéral canadien. Conceptuellement, l'attrait de telles politiques est évident : assurer une meilleure cohérence de l'action gouvernementale, rationaliser un ensemble de processus au départ disparates, trouver les « meilleures » pratiques, assurer une meilleure utilisation des ressources, etc. On peut même dire que ce type de politiques est aujourd'hui essentiel pour assurer une cohérence minimale de l'action gouvernementale.

Toutefois, aussi nécessaires soient-elles, leur mise en œuvre sera toujours complexe et difficile. Plus le nombre de ministères visés augmentent, plus le niveau de complexité devient élevé : le nombre d'acteurs augmentent, les processus se démultiplient, les cas particuliers deviennent plus nombreux, etc. Une façon de présenter le problème est de dire que la force d'une politique intersectorielle devient en même temps sa faiblesse : plus elle tente d'être « englobante », plus les obstacles seront nombreux. Le succès réside donc dans un travail constant et de longue haleine pour tenter d'implanter les orientations et les principes dans les instances diverses et surtout que ceux-ci aient du sens pour le plus grand nombre d'acteurs possible.

Jusqu'à maintenant, au sein de plusieurs ministères, l'harmonisation des programmes s'est inscrite essentiellement dans une dynamique administrative : elle s'est réduite à une adhésion à la lettre de la Politique alors que celle-ci propose une autre façon de voir, de conceptualiser et de pratiquer l'administration publique en soi, du moins, dans le cadre des rapports avec les acteurs communautaires. Elle propose une certaine culture de rapports entre le gouvernement et les groupes communautaires. Par analogie, pensons au principe de la criminalisation de l'alcool au volant ou de la violence domestique. L'objectif d'une politique de criminalisation n'est pas limitée à son application administrative, soit d'arrêter et poursuivre en justice les individus trouvés en contravention à la loi. Cela n'est que le moyen à privilégier. L'objectif est avant tout un changement culturel, c'est-à-dire une transformation au sein de la société de la manière de voir, de penser et d'agir quant à l'alcool au volant et à la violence faite aux femmes. De même, la PRSAC traduit une volonté d'implanter une culture donnée partout dans l'appareil gouvernemental quant aux rapports à entretenir avec les organismes d'action communautaire.

Une harmonisation qui se limite à l'adhésion aux moyens qu'elle préconise est vulnérable à toute astuce administrative. Elle ne pourra pas, à elle seule, protéger l'autonomie des organismes d'ACA par rapport aux orientations et programmes gouvernementaux.

De plus, une harmonisation strictement administrative risque de saper la légitimité de la PRSAC au sein du milieu communautaire et de là, au sein du gouvernement. Par exemple, dans le champ Famille, un nouveau programme de financement des organismes communautaires a été développé suite à l'adoption de la PRSAC. Il reprenait l'ensemble des principes et orientations de la Politique : reconnaissance explicite et application des huit critères de l'action communautaire autonome, financement à la mission globale, ententes triennales. Dans ce sens, il s'agissait clairement d'une harmonisation administrative exemplaire du programme du ministère de la Famille à la Politique. Toutefois, l'application de ces principes n'a pas empêché la détérioration des rapports qu'entretenait le Ministère de la Famille (qui a d'ailleurs connu de multiples transformations pendant cette période) avec les organismes communautaires, entre autres parce que le processus de concertation mis sur pied n'a pas respecté la distinction – vécue de façon profonde dans ce champ – entre l'ACA et l'action communautaire au sens large<sup>67</sup>. L'harmonisation administrative exemplaire n'a pas non plus empêché que plusieurs groupes de base ainsi qu'un regroupement important dans ce champ, demandent à être transférés vers d'autres ports d'attache. On peut présumer qu'aux yeux de ces acteurs, le Ministère de la Famille a perdu sa légitimité en tant que « gardien » de la vision, de la conception et des pratiques prônées par la PRSAC. On observe qu'un tel scepticisme s'est infiltré dans plusieurs champs de la mise en œuvre de la Politique, comme en témoignent d'autres études de cas effectuées dans le cadre de cette évaluation.

Cet exemple exprime certaines des difficultés rencontrées lorsqu'on tente d'harmoniser les pratiques dans une perspective essentiellement administrative. Les outils sont essentiels à l'implantation de la Politique, mais ils ne sont pas suffisants. Si les ministères ne voient dans ces outils et les instruments développés par le SACAIS qu'une « contrainte administrative à respecter », la diffusion d'une certaine culture de gouvernance des relations entre l'État québécois et les organismes communautaires sera perdue de vue.

---

<sup>67</sup> Pour une discussion plus en profondeur à ce propos, voir le Rapport de l'étude de cas sur la mise en œuvre de la PRSAC dans le champ Famille, [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com).

### 7.3 Vers un renouvellement des stratégies d'harmonisation ?

Notre argument n'est évidemment pas d'avancer que les efforts plus « techniques » d'harmonisation, tant les outils développés par le SACAIS en collaboration avec le Comité intersectoriel et le RQ-ACA que les programmes et autres instruments développés par les ministères en concertation avec les regroupements, ne jouent pas un rôle significatif. Notre propos est plutôt d'avancer que, ces outils administratifs étant en place, le moment est venu pour un renouvellement des stratégies de sensibilisation et de promotion des orientations générales de la Politique. Ces nouvelles stratégies doivent viser à redonner un sens politique à la mise en œuvre, c'est-à-dire se concentrer sur la défense et le renforcement de sa légitimité tant dans les milieux communautaires que gouvernementaux. Pour qu'elles soient productives et réalistes, ces stratégies doivent reconnaître les intérêts des différents acteurs comme des contraintes qui pèsent sur eux et doivent interpeller des alliés aux paliers les plus élevés de la fonction publique et des décideurs. On peut ainsi partir de la question : est-ce que l'adoption des orientations prônées par cette Politique peut favoriser l'atteinte des objectifs propres des différents ministères et organismes gouvernementaux?

Quel rôle peuvent jouer le SACAIS et les membres du Comité interministériel dans la mise en œuvre de telles stratégies intersectorielles axées sur la sensibilisation de chacun des ministères aux avantages que cette Politique peut représenter pour eux? Leur ayant déjà fourni tous les outils administratifs pouvant les aider à harmoniser leurs pratiques à la PRSAC, c'est un travail plus politique qu'administratif qui s'impose à ce stade de la mise en œuvre. Comme nous l'avons déjà constaté, ni le SACAIS ni les membres du Comité interministériel, sous sa forme actuelle, ne possèdent l'autorité et la légitimité suffisantes pour interpeller les hautes sphères des ministères. Le MESS possède cette autorité et légitimité et les a déjà déployées en faveur de la mise en œuvre de la PRSAC, par exemple, par la négociation et signature des ententes administratives bilatérales. Par contre, l'action communautaire n'est qu'un élément relativement mineur de son double mandat portant sur l'Emploi et la Solidarité sociale. Ainsi, il faudra faire la démonstration que les orientations de la PRSAC sont pertinentes pour la réalisation des missions propres des ministères et que la contribution originale des organismes autonomes ayant une bonne marge de manœuvre face à l'État et pouvant contester les programmes et orientations en vigueur, vaut mieux que de simples fournisseurs de services.

Afin de renforcer la capacité de défendre cette Politique devant les cadres et décideurs à travers l'appareil gouvernemental et au sein de l'Assemblée nationale, nous proposons, à titre d'exemples :

- la nomination d'un ministre délégué à l'action communautaire qui se fera le champion de la PRSAC auprès de ses collègues et au sein de l'Assemblée nationale;
- l'établissement d'un Conseil de l'action communautaire dont le mandat dépassera les responsabilités principalement administratives d'un secrétariat, pour se pencher sur la protection et la promotion des orientations prônées par la PRSAC de façon hautement visible, au sein de l'appareil gouvernemental et de la société.

## 7.4 L'apport du milieu communautaire à l'harmonisation

Dans un contexte politique, c'est en partie par la mobilisation du milieu communautaire que la Politique pourra demeurer un discours vivant et un levier pour favoriser l'autonomie de l'action communautaire. Le milieu communautaire et, plus globalement, tous les organismes communautaires, doivent en arriver à percevoir la PRSAC comme un outil au service de la préservation ou de la réalisation de leur autonomie et de leur mission propre et doivent l'évoquer dans les lieux de concertation et sur la place publique. C'est pour cette raison que l'appropriation de la Politique par les groupes de base du milieu communautaire est primordiale et pose un défi constant.

Il existe plusieurs exemples de regroupements qui ont utilisé la PRSAC avec succès dans leurs négociations avec le gouvernement en faveur de leurs groupes membres. Par exemple, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) a revendiqué et obtenu du MESS un financement à la mission globale de certains organismes œuvrant dans le domaine Femmes et travail, malgré le fait que l'unique bailleur de fonds dans ce domaine, Emploi-Québec, ne possède pas de programme de financement à la mission globale. Elles ont réussi en prouvant, à l'aide du Cadre de référence, que ces organismes correspondent pleinement à la définition de l'ACA et doivent alors recevoir un financement à leur mission globale. En l'absence d'un tel programme à Emploi-Québec, le MESS a trouvé une autre voie pour leur assurer ce type de financement. De même, dans le champ Loisirs, un nouveau programme faisant appel à des groupes communautaires et envisageant de les financer par des ententes de service a été transformé en programme de financement à la mission globale. Grâce à des revendications auprès de la ministre en évoquant la PRSAC, sans présumer que ces exemples exceptionnels puissent se répéter partout dans l'appareil gouvernemental, ils illustrent comment un recours à la PRSAC et au Cadre de référence par des groupes dans la négociation de leurs rapports avec le

gouvernement ne peut que pousser les acteurs gouvernementaux à prendre la Politique au sérieux. Par contre, pour que ce réflexe s'installe dans le milieu communautaire, il faudra d'abord que la Politique soit mieux connue de tous les groupes communautaires.

Pour cette raison, nous proposons que les regroupements dans tous les secteurs soient supportés pour développer un ensemble d'outils de formation des groupes de base sur la Politique et le Cadre de référence. L'utilisation de ces outils doit être renforcée par des stratégies de rappel et de formation continue afin de favoriser l'appropriation de la Politique partout dans le milieu communautaire. C'est ainsi que la PRSAC continuera de vivre et que l'appareil gouvernemental sera confronté à ses exigences dans ses négociations avec les organismes communautaires. C'est par des pratiques quotidiennes que les cultures organisationnelles et les modes de gouvernance évoluent.

## 7.5 Conclusion

La vision de l'harmonisation des pratiques ministérielles à la PRSAC présentée ici nous ramène à un aspect fondamental, celui du niveau de volonté politique exprimé dans l'action d'un ministère au regard du dossier de l'action communautaire. Dans notre système politique, le ministre est, et doit être, le maître d'œuvre des décisions prises et des actions entreprises dans son ministère. C'est lui qui insuffle la vision qu'il entend mettre en œuvre dans son ministère. Dans ce domaine, force est de constater que la volonté politique s'est avérée variable et limitée. Bien que les acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre n'aient pas beaucoup de prise sur cet aspect crucial de la mise en œuvre – pas plus que les évaluateurs d'ailleurs, il apparaît toutefois important de le soulever, puisqu'il constitue certainement l'un des principaux freins à une harmonisation réussie.

Néanmoins, si la volonté politique est présente au sein du bureau du premier ministre ou au sein du MESS, ministère responsable de la mise en œuvre de la PRSAC dans son ensemble, plusieurs stratégies non administratives peuvent être mises en œuvre pour favoriser l'évolution voulue. Celles-ci peuvent être formelles, telles :

- la nomination d'un ministre délégué;
- la création d'un Conseil de l'action communautaire;
- la restructuration du Comité interministériel.



Elles peuvent aussi consister en des pratiques moins formelles et actualisées par les acteurs clés de la mise en œuvre de la Politique, telles une nouvelle approche au sein du SACAIS qui mettrait d'avantage l'accent sur le rôle que joue de l'action communautaire au sein des missions propres des ministères, ainsi qu'un appui soutenu à la diffusion des pratiques et principes prônés par la PRSAC et à la formation continue, par les regroupements auprès des groupes de base à travers le milieu communautaire.



## Chapitre 8 : Conclusion générale

---

Cette évaluation de la mise en œuvre de la PRSAC s'est donné comme point de départ et comme repères les objectifs mêmes de la Politique dont la visée fondamentale demeure comme son titre l'indique, la reconnaissance de l'action communautaire comme « contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec ». Le premier fondement de la Politique est le respect de l'autonomie des organismes communautaires. Les objectifs spécifiques visent à valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme et, plus spécifiquement, l'action communautaire autonome. De façon très prégnante, la PRSAC propose en plus « de renforcer et accroître l'action des organismes d'ACA » (p.16) et de lui reconnaître sa spécificité par un accès au type de financement le plus respectueux de ses caractéristiques, soit le financement en appui à la mission globale. Par ailleurs, la Politique vise à harmoniser les pratiques gouvernementales dans ses relations avec les organismes communautaires selon un certain nombre de balises nationales qui doivent s'appliquer à travers l'appareil gouvernemental, y compris aux paliers régional et local.

Dans le cadre de ces préoccupations principales, d'autres objectifs de la PRSAC ont été intégrés à l'évaluation de sa mise en œuvre transversale ainsi que dans les études de cas effectuées sur divers champs de son application. Il s'agit des objectifs suivants :

- Consolider l'action communautaire à travers une diversité de liens financiers avec l'État;
- Établir des rapports fondés sur la confiance et la transparence;
- Favoriser le recours à l'expertise communautaire dans le développement de programmes et politiques et la participation autonome des organismes dans de tels processus;
- Développer une meilleure connaissance du rôle de l'action communautaire dans le développement social et l'exercice de la citoyenneté;
- Mieux répondre aux nouvelles problématiques et besoins des populations en favorisant le soutien, l'innovation sociale et la participation communautaire.

Un objectif en particulier n'est pas directement traité par cette évaluation. Nous ne nous sommes pas penchés sur la reconnaissance de l'action bénévole puisque celle-ci fait l'objet d'un ensemble d'orientations à part. En effet, le document Les orientations gouvernementales en matière d'action bénévole, publié en mars 2003, constitue la contribution principale du gouvernement à l'atteinte de cet objectif. La mise en œuvre de ces orientations mérite une évaluation en soi qui diffère de l'analyse de la mise en œuvre des autres objectifs de la PRSAC,

plus directement concernés par l'action communautaire. En effet, les rapports entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire ont leur propre dynamique qui prend racine dans l'histoire du Québec moderne et qui a des incidences importantes sur la mise en œuvre de la PRSAC. L'action bénévole possède sa propre trajectoire historique et ses propres relations avec l'État<sup>68</sup>.

## 8.1 Une politique gouvernementale née dans des conditions difficiles

Du point de vue des décideurs politiques, l'intérêt de la PRSAC résidait entre autres dans la nouvelle forme de gouvernance qu'elle permettrait d'actualiser. Une simplification et une harmonisation des dispositifs régissant les liens et les pratiques entre le gouvernement et le mouvement communautaire de même que leur généralisation à l'ensemble de l'appareil gouvernemental s'avéraient essentiel pour pouvoir recourir plus systématiquement aux groupes d'action communautaire et ainsi exploiter toute la richesse potentielle d'un partenariat susceptible de favoriser le développement social et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques.

Les conditions n'étaient cependant pas propices pour la réussite sur ce plan et cela pour plusieurs raisons :

- La PRSAC devait interpeller plus d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux, chacun avec ses propres missions, structures, pratiques, cultures organisationnelles et contraintes administratives et légales;
- Même adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, la Politique n'a pas le statut d'une loi ou d'une politique prescriptive qui peut contraindre les ministères et organismes gouvernementaux à y adhérer;
- Pour la majorité des ministères, les groupes communautaires et la PRSAC ne font pas partie de leurs priorités;
- Les principes et objectifs de la PRSAC leur semblent nébuleux car ils s'expriment dans un langage étranger à l'administration publique traditionnelle et ne répondent pas à une problématique ressentie par la majorité des ministères;

---

<sup>68</sup> Cela dit, remarquons qu'il existe un secteur d'action bénévole au RQ-ACA et que la Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ) et ses groupes membres sont financés par le MSSS dans le cadre de cette Politique. Dans ce sens, le rapport de l'Étude de cas sur le champ SSS intègre ce secteur comme tous les autres qui font partie de ce champ.

- Le SACAIS et le Comité interministériel, chargés de sa mise en œuvre, ne possèdent que des leviers administratifs pour orienter les nombreux ministères dans le sens voulu par la PRSAC, mais aucun levier politique.

Pour sa part, le mouvement d'action communautaire autonome (ACA) avait depuis longtemps revendiqué que ses contributions, entre autres au développement social, soient reconnues et soutenues par le gouvernement sous la forme d'une politique spécifique à l'ACA. Il fallait en effet que cette reconnaissance respecte et protège son autonomie, caractérisée par le maintien de son auto-identité, d'une distance critique par rapport aux politiques et programmes gouvernementaux et d'une marge de manœuvre face à l'État. Pour le mouvement de l'ACA, il s'agissait d'une question de survie et de résistance dans un contexte mondial où le « tiers secteur » était de plus en plus instrumentalisé par des États et soumis à une réglementation de type marchand.

Si les préoccupations et les objectifs de chacun des acteurs n'étaient pas convergents, la Politique semblait cependant répondre à certains intérêts susceptibles de satisfaire l'un et l'autre : oui à la reconnaissance de l'ACA telle qu'elle s'identifie elle-même et à un dispositif de financement particulier pouvant protéger son autonomie, mais au prix d'inclure aussi dans les visées de la PRSAC les groupes d'action communautaire « au sens large », prêts à maintenir ou à entrer dans un rapport contractuel avec le gouvernement.

## 8.2 Une politique gouvernementale néanmoins structurante

Les conditions de l'adoption de la PRSAC et les compromis reflétés par son contenu pourraient laisser présumer une mise en œuvre empêtrée dans des conflits, des ambiguïtés et ultimement, dans un certain immobilisme qui aurait maintenu le statu quo antérieur à son adoption. Ce n'est pas le cas. La PRSAC et les processus de sa mise en œuvre ont eu des effets structurants sur les milieux communautaires et gouvernementaux et ont transformé la dynamique de l'interaction entre le gouvernement et les organismes communautaires. Nous en mentionnerons cinq.

1. Un premier effet structurant se produit, dès 1995, par le renforcement de l'auto-organisation du mouvement communautaire autonome. La création du Comité aviseur fait naître une instance qui, pour la première fois dans leur histoire, regroupe et représente la très grande majorité des secteurs d'action communautaire autonome de l'époque, avec toutefois quelques limites qui en établissent les frontières. (p. ex., le secteur Emploi). Cette instance rend possible

la participation du mouvement d'ACA au développement et à la mise en œuvre de la Politique selon un positionnement commun. Pour le gouvernement, l'existence d'une seule instance représentant (presque) tout le milieu communautaire constitue un atout permettant de simplifier la négociation des modalités de la mise en œuvre et l'harmonisation des pratiques gouvernementales. Voilà pourquoi il l'a reconnu officiellement comme partenaire privilégié du SACAIS.

2. Un deuxième effet structurant découle de ce rôle privilégié accordé au RQ-ACA par la Politique. Il s'agit de l'institutionnalisation de la division historique au sein du milieu communautaire entre d'une part, l'ACA, constituée en tant que mouvement et représentée par le RQ-ACA et, d'autre part, des organismes d'action communautaire qui entrent dans un rapport contractuel avec le gouvernement. Ainsi, en entérinant la distinction de l'ACA par rapport à l'action communautaire « au sens large », la PRSAC fait reconnaître cette distinction à travers l'appareil gouvernemental. La majorité des ministères l'ont intégrée dans le libellé de leurs programmes de financement. Si cette position ne se traduit pas forcément par le respect intégral de tous les critères de l'ACA explicités, elle ouvre la porte à la reconnaissance de l'ACA là où elle n'était pas connue avant. Nous la considérons comme une avancée dans le sens des orientations de la Politique.

3. La tendance vers une reconnaissance de l'ACA est aussi encouragée par le processus de transferts vers d'autres ministères de rapports de collaboration conflictuelle et de financement en appui à la mission globale, pratiques autrefois limitées au champ SSS avec sa longue tradition de reconnaissance de l'ACA. Ainsi, des ministères qui n'avaient pas, auparavant, de programmes de financement des groupes communautaires (p. ex., le MFA) et d'autres qui n'entretenaient que des rapports contractuels avec des groupes (p. ex., le MICC) ont été amenés à intégrer une autre façon de faire dans leur ministère, même si le rapport contractuel ne disparaît pas pour autant. Cette intégration ne se fait toutefois pas sans heurts. Les transferts ont aussi mené à la transformation de certaines ententes de service en financement à la mission, par exemple lors de transferts vers le MSSS d'organismes venant d'un ministère n'ayant pas cette forme de financement. Enfin des ministères ont aussi transformé leur pratiques de financement par projet en financement à la mission (p. ex, le MEQ).

4. La PRSAC a aussi structuré les rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires par le choix politique de faire la promotion de la forme de financement en appui à la mission par rapport à celle en ententes de service. Alors que ces dernières et le

financement de projets sont devenus la norme dans d'autres pays occidentaux, au Québec, la pression appliquée par les acteurs gouvernementaux et communautaires pour freiner cette tendance a permis de constater une augmentation constante du nombre d'organismes financés à la mission et une diminution du nombre d'ententes de service. Cette pression se base en partie sur l'engagement du gouvernement à assurer que le financement à la mission devienne généralisé à travers l'appareil gouvernemental. La pression émane aussi des regroupements d'organismes d'ACA, qui s'appuient sur la PRSAC pour défendre le droit de leurs groupes membres, correspondant aux critères de l'ACA, à un financement en appui à leur mission globale au lieu des seules ententes de service.

5. Par ailleurs, la PRSAC autorise un rapport contractuel sans balises nationales significatives entre le gouvernement et des organismes communautaires complémentaires. Un corollaire du fait d'avoir reconnu la distinction entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large », tout en privilégiant la première, est que les organismes qui ne sont pas intégrés au RQ-ACA sont laissés pour compte par la PRSAC. Ceci constitue aussi un effet structurant de la Politique. Ce « silence » de la Politique permet le maintien du rapport contractuel selon les traditions et orientations propres aux divers ministères ou aux instances supérieures tel le Conseil du Trésor même si, grâce à la Politique, on peut observer que ce type de rapport semble être légèrement en recul au sein de l'appareil gouvernemental dans son ensemble.

6. Enfin, la PRSAC renforce une sectorisation de plus en plus étanche de l'action communautaire de par l'exigence pour les organismes d'ACA de s'associer à un seul ministère d'attache. D'une part, cet élément de la Politique correspond à l'objectif de consolider le financement des organismes et de leur simplifier le processus de recherche de financement. Il contribue aussi à la diffusion de la pertinence et de l'application de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental. En ce sens, il correspond bien aux objectifs de la Politique. D'autre part, l'ACA intègre par définition des approches « globales » et « alternatives ». Mettre en œuvre ces approches peut ainsi entrer en contradiction avec l'obligation faite aux organismes communautaires autonomes de se rattacher à un ministère donné et de s'insérer dans le programme spécifique que ce dernier offre pour financer leur mission. Si le Cadre de référence reconnaît la possibilité d'un rattachement à deux ministères, on ne semble pas en tenir compte dans la pratique.

## 8.3 Une institutionnalisation administrative ardue mais réussie

Les processus de la mise en œuvre de la PRSAC constituent véritablement ce par quoi les orientations et l'harmonisation des pratiques concernant les relations avec les groupes communautaires se sont implantées dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Il s'agit d'une part, du développement des outils pour guider ces processus et, d'autre part, des relations et stratégies intersectorielles pour les faire avancer face à des résistances et obstacles présents dans différents ministères. Bref, il s'agit des questions concernant l'efficacité, mais aussi la légitimité : la perception du bien-fondé, de la crédibilité ou de la faisabilité d'une telle Politique dans les contextes divers de son application, ce qui dépend principalement de l'appui manifesté par les décideurs.

### 8.3.1 Les instruments visant l'harmonisation

Sur le plan de l'institutionnalisation administrative de la PRSAC, nous devons conclure à une réussite au-delà des attentes que les conditions de naissance difficiles de cette Politique auraient pu annoncer. Malgré les contraintes mentionnées, on a largement diffusé la Politique au sein de l'administration publique. La profondeur de cette institutionnalisation est très variable et dépend en grande partie de l'importance des liens entretenus par l'une ou l'autre de ces instances avec des groupes communautaires et de l'histoire de ces liens. Mais grâce aux outils développés par le SACAIS en collaboration avec le Comité interministériel et le RQ-ACA, ainsi qu'aux transferts d'organismes de certains ministères à d'autres, les pratiques prônées par la PRSAC sont mieux connues et davantage appropriées par les responsables concernés au sein de l'appareil gouvernemental. Tous les ministères ont profité des outils de la mise en œuvre pour développer ou réviser leurs propres programmes de financement des organismes communautaires.

L'outil clé de la mise en œuvre, le Cadre de référence, a été finalisé à la fin de la troisième année suivant l'adoption de la Politique, comme prévu dans le plan de la mise en œuvre. Par contre, il n'a été adopté qu'un an plus tard, suite à l'élection d'un nouveau gouvernement. Par ailleurs, au sein de plusieurs ministères, la révision ou le développement des programmes de soutien de l'action communautaire était déjà entamé, sinon déjà avancé, sans que cet outil essentiel à l'harmonisation des interprétations et pratiques n'ait été adopté et publié. La preuve de la robustesse du travail entrepris durant cette première période de la mise en œuvre réside



dans le fait que, malgré la fragilité d'une implantation incomplète et le manque d'outils pour l'appuyer, la PRSAC a survécu aux délais et autres aléas associés à l'élection d'un gouvernement autre que celui qui l'avait proposée.

Ainsi, la publication du Cadre de référence et du Plan d'action en août 2004 a été perçue comme une victoire pour la PRSAC puisqu'elle a signalé la volonté du nouveau gouvernement d'aller de l'avant avec sa mise en œuvre. Par contre, ce Plan a intégré une disposition qui mettait en doute l'adhésion du gouvernement à un des principes de la PRSAC, soit le lien entre le financement en appui à la mission et l'ACA. Le RQ-ACA s'oppose à l'ouverture des frontières entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large » en ce qui concerne l'accès au financement en appui à la mission, puisque ceci représente, pour lui, le non-respect du seul signe concret de la reconnaissance de l'identité propre du mouvement d'ACA. Par contre, cette ouverture permettait aux acteurs gouvernementaux de respecter des acquis de certains groupes et d'élargir l'accès au financement à la mission. Elle autorise des programmes de soutien à la mission globale qui ne visent pas des groupes d'ACA mais qui se justifient par le seul constat (sans indicateur) que ces groupes proposent des services alternatifs à ceux offerts par le gouvernement.

Il n'y a pas grand consensus sur le bien fondé de ce dernier point, le RQ-ACA et le Comité interministériel ayant été écarté du processus de développement de ce Plan d'action. Le travail s'amorce sur le prochain Plan d'action et la collaboration est beaucoup plus intensive jusqu'à maintenant qu'elle ne l'était pour le premier.

Malgré une adhésion assez répandue à la lettre de la Politique, on en constate des interprétations très variées ainsi qu'une résistance au sein de certains ministères face aux orientations générales de la PRSAC. En vue d'une consolidation de la mise en œuvre pouvant peut-être surmonter ces obstacles plutôt politiques, des ententes administratives ont été signées entre la ministre du MESS et celui ou celle d'une quinzaine d'autres ministères. Le contenu de ces ententes permet de mieux identifier les obstacles et réticences de certains ministères et peut ainsi éventuellement aider au développement de moyens pour y faire face.

### 8.3.2 Les points de vue des acteurs sur la mise en œuvre

L'évaluation des processus de la mise en œuvre dépend en partie de la perspective privilégiée. De l'avis de tous les acteurs concernés, le SACAIS a fait preuve de leadership dans la mise en

œuvre de la Politique, dont il est en grande partie responsable. Principal médiateur entre les acteurs communautaires et gouvernementaux, il a également veillé à faciliter le processus d'appropriation de la Politique par les différents ministères concernés, notamment en prêtant une aide constante à l'interprétation et en tolérant, souvent par nécessité, une très grande souplesse dans les modalités de la mise en œuvre.

Du point de vue de certains acteurs ministériels, le SACAIS a produit un foisonnement d'outils et de documents visant à baliser les relations que les ministères entretiennent avec les groupes communautaires, mais qui ne sont pas toujours pertinents pour les contextes spécifiques dans lesquels ces relations s'installent. De plus, pour certains d'entre eux, la mise en œuvre n'était pas appuyée par les crédits budgétaires récurrents indispensables au développement des programmes prescrits par la PRSAC, malgré leurs efforts pour en mettre sur pied et leur volonté de les soutenir à long terme.

Par ailleurs, tant les groupes communautaires que des acteurs gouvernementaux déplorent le fait que cette Politique a été mise en œuvre dans un contexte de compressions budgétaires assez importantes dans plusieurs ministères. Ainsi, si d'une part le Plan d'action de 2004 semblait réaffirmer la légitimité de la Politique pour le nouveau gouvernement, d'autre part il restait des zones d'ambiguïté puisqu'en même temps, ce Plan d'action réduisait l'efficacité des processus de sa mise en œuvre .

Des acteurs communautaires notent le décalage du rythme du travail administratif au sein de la fonction publique versus celui de la démocratie participative qui distingue le fonctionnement du RQ-ACA. Si cette situation contribue à créer des tensions dans le cadre des collaborations, elle n'en constitue pas moins une réalité reconnue par les acteurs principaux de la mise en œuvre, le SACAIS et le RQ-ACA, et avec laquelle ils composent relativement bien. Des acteurs communautaires soulèvent aussi le niveau « d'arbitraire » qui semble caractériser, de leur point de vue, des décisions gouvernementales dans le cadre de cette Politique ; ils citent, par exemple, l'énorme diversité des pratiques d'un ministère à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même ministère. Ceci met en question, pour certains, tant l'efficacité de la mise en œuvre de cette Politique que sa crédibilité dans les cas, pas rares, où leur propre ministère d'attache s'écarte des engagements de la PRSAC et des pratiques qu'elle préconise.

Tout en prenant en compte ces évaluations faites par des acteurs clés, et qui sont décrites de manière plus détaillée et approfondie dans les études de cas, notre jugement sur les processus

de mise en œuvre de la PRSAC se base essentiellement sur le fait de savoir s'ils favorisent ou non l'atteinte des objectifs de la PRSAC. Si nous pouvons témoigner sans hésitation de l'avancement de l'institutionnalisation de la PRSAC, nous devons également signifier l'existence de ratés et de déceptions sur ce plan. Comme d'habitude, ce sont ces éléments qui prennent une place privilégiée dans l'évaluation puisque le but ultime est d'en comprendre les sources et de proposer des pistes de réflexion pour le développement de stratégies permettant de les surmonter. Nous tournons maintenant le projecteur sur certaines de ces difficultés.

## 8.4 Enjeux de la représentation

Au moment du développement de la PRSAC et dans les discussions avec le Comité aviseur à cet effet, les décideurs ont été constants dans leur visée d'assurer une portée élargie à la Politique, de manière à inclure l'action communautaire au sens large. Par ailleurs, le concept de « l'action communautaire au sens large » tel que traduit dans la PRSAC est trompeur : étant donné le statut privilégié du RQ-ACA, les balises proposées spécifiquement pour l'ACA et la très grande prépondérance des organismes d'ACA, l'action communautaire « au sens large » ne fait en réalité référence qu'aux organismes non-représentés au RQ-ACA. Ces organismes sont ceux qui produisent des services qualifiés de « complémentaires ». Leur éloignement des processus de mise en œuvre de la PRAC, du moins en ce qui concerne des questions pertinentes pour eux telles les ententes de services, met en question la légitimité de la PRSAC en ce qui concerne ces groupes. Quitte à transformer la PRSAC en politique d'action communautaire autonome, cette carence de représentation fait appel à la recommandation suivante :

- que le SACAIS voit à ce que les intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire soient représentés dans un lieu de consultation, assurant ainsi leur collaboration systématique pour conseiller le SACAIS et participer à la surveillance et au développement des outils de la mise en œuvre de tous les aspects de la PRSAC qui les interpellent.

La Table de concertation de l'action communautaire, dans sa forme actuelle, ne répond pas à cet objectif. Afin d'appuyer, entre autres, la capacité de tous les regroupements d'organismes d'action communautaire complémentaire de représenter leurs membres auprès du SACAIS et de collaborer à la mise en œuvre des aspects pertinents de la PRSAC, nous recommandons

- que les regroupements d'organismes offrant majoritairement des services complémentaires aux programmes gouvernementaux soient financés en appui à leur mission globale par les ministères qui sont les principaux bailleurs de fonds de leurs groupes membres;
- que les regroupements de l'action communautaire complémentaire considèrent la possibilité de se donner une organisation intersectorielle pouvant servir à maintenir une courroie de communication avec le SACAIS, pour assurer sa participation à la mise en œuvre des aspects de la PRSAC qui les concernent collectivement; et que cette organisation soient appuyée par le SACAIS.

Nous avons mentionné dans ce rapport deux options – certainement pas les seules – pour structurer cette représentation :

- la transformation de la Table de concertation en une deuxième instance de représentation intersectorielle pour les groupes d'action communautaire complémentaire, avec la transformation de la structure, du fonctionnement et du rôle de la Table que cela implique;
- la création d'une instance de représentation unique qui assume le rôle de conseil auprès du SACAIS et du Comité interministériel; dans ce scénario, le RQ-ACA y serait représenté selon le poids relatif des organismes représentés par ses regroupements membres; les regroupements des organismes d'action communautaire complémentaire seraient aussi représentés selon leur poids relatif sur le terrain de la mise en œuvre de la Politique.

Il existe des avantages et désavantages à chacun des scénarios. L'option de deux instances de représentation / conseil auprès du SACAIS a l'avantage de respecter le statut privilégié accordé dans la Politique au Comité aviseur (RQ-ACA), sur les plans administratif et politique. Même si le gouvernement avait exprimé ses réticences à l'époque à l'effet que cette instance ne soit pas suffisamment inclusive, il a respecté l'autonomie du Comité aviseur de déterminer son propre membership. L'option de deux instances comporte cependant des désavantages d'ordre politique, à notre avis : en termes de représentation proportionnelle, l'ajout d'une deuxième instance à côté du RQ-ACA risque de saper le poids prépondérant de ce dernier et de favoriser une reconnaissance « égalitaire » alors que l'ACA est clairement privilégiée par la PRSAC.

De même, il y a des avantages et désavantages à la deuxième option d'un seul comité inclusif. Parmi les désavantages, il faut reconnaître que, malgré la diversité des intérêts et des positions au sein du RQ-ACA, ce comité possède aujourd'hui une histoire commune lui permettant de

bien connaître les divergences qu'il abrite, d'arriver quand même à délibérer et de parvenir à des convergences, même des consensus. L'ajout de nouveaux acteurs étrangers à cette dynamique et ne partageant pas les mêmes préoccupations risque de rendre le comité impraticable. Par contre, en ce qui concerne l'objectif de la PRSAC de renforcer et surtout d'accroître l'ACA, l'option de la seule instance a l'avantage de favoriser une nouvelle dynamique où les regroupements auparavant exclus deviennent de plus en plus sensibilisés aux enjeux de l'ACA et sont appelés à en faire la promotion au sein de leurs rangs.

Par ailleurs, nous favorisons aussi cette option car à notre avis, elle est plus respectueuse de l'autonomie du RQ-ACA en tant que représentant du mouvement d'ACA. Ce mouvement est bien davantage qu'une instance de collaboration et de conseil auprès du gouvernement en lien avec la PRSAC. La mission plus large du RQ-ACA de la promotion de l'ACA dans la société et de sa participation à tous les enjeux sociétaux peut inclure son rôle privilégié de conseil auprès du SACAIS en matière de la PRSAC mais ne s'y réduit pas. Cette position est d'ailleurs renforcée par sa nouvelle appellation qui semble le distancer de l'identité plus restreinte de « comité aviseur », sans l'écarter complètement. C'est pourquoi nous trouvons que sa participation à un tel comité par la délégation des représentants de l'ACA, est plus respectueuse de sa mission propre que de s'identifier lui-même en tant que comité aviseur auprès du gouvernement. Par ailleurs, ceci ne met pas en question son statut d'interlocuteur privilégié du gouvernement en ce qui concerne l'ACA, ni sa capacité de formuler des positions collectives qu'il pourra défendre à la fois au sein et en dehors de cette instance, ainsi que par l'exercice de son influence politique.

Enfin, nous privilégions la deuxième option dans la mesure où elle favorise une nouvelle dynamique pouvant « tirer par le haut », c'est-à-dire vers l'ACA, les groupes d'action communautaire au sens large, qu'ils soient actuellement représentés ou pas au RQ-ACA. Cette dynamique, que la PRSAC s'engage à faire progresser, a déjà été enclenchée par l'inclusion au Comité aviseur dès sa fondation en 1996 de regroupements et de secteurs qui n'appartenaient pas nécessairement à la « famille » de l'ACA de l'époque.

## 8.5 Enjeux du financement

Pour les groupes communautaires, le soutien de l'action communautaire se traduit par le financement. En fait, le financement global que le gouvernement octroie aux organismes communautaires a augmenté de façon constante depuis 1995 et l'adoption de la PRSAC a

soutenu cette tendance jusqu'en 2004. De 2004-05 à 2005-06, cette tendance est interrompue, pour reprendre en 2006-07.

La croissance continue est due en partie à la pratique de certains ministères, dont le MSSS qui finance presque 65% des organismes, d'indexer les subventions et ententes en fonction de l'augmentation du coût de la vie. Sans cette disposition, la consolidation de l'action communautaire et, donc, sa contribution au développement social et à la participation citoyenne risquent de se précariser avec les années, fluctuant au gré des priorités gouvernementales du moment. Pour cette raison, et basés sur l'objectif d'harmonisation des pratiques administratives contenu dans la Politique, nous croyons que l'indexation doit constituer une garantie minimale d'engagement gouvernemental envers les organismes communautaires en matière du financement et nous recommandons :

- que l'indexation des subventions et ententes devienne pratique courante dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Par contre, malgré l'impression d'une progression importante sur le plan de l'augmentation et de la diffusion du dispositif d'appui à la mission globale des groupes communautaires, notre analyse révèle que les résultats sur ces plans s'avèrent être plutôt un leurre, une sorte d'illusion d'optique créée par l'importance du secteur de la Santé et des services sociaux qui semble assumer presque à lui seul la croissance de ce type de subventions conformément à sa tradition<sup>69</sup>. Il faut en effet conclure qu'à l'extérieur de ce ministère, la proportion du financement octroyée en appui à la mission des organismes n'a pas augmenté de façon significative et qu'en fait, elle a diminué au plan de sa valeur constante depuis l'adoption de la PRSAC. En termes de l'avancement des objectifs de la PRSAC, ce résultat constitue une déception importante.

Certes, pour que ce type de financement devienne plus important, il faudra une augmentation du financement total. Sans cela, nous avons constaté que la valeur des ententes de service augmente pendant que celle des subventions en appui à la mission diminue. Ceci questionne la crédibilité de la Politique. À moins que le gouvernement ne décide d'inclure parmi ses priorités

---

<sup>69</sup> À ce ministère, il convient aussi d'ajouter le MEQ dont le financement à la mission a augmenté substantiellement mais où les montants sont moindres que ceux du MSSS. À lui seul, l'impact n'est pas aussi important que celui du MSSS sur l'évolution du financement total en appui à la mission.

l'investissement dans la mission propre de l'action communautaire, il faudra miser sur l'engagement du gouvernement à favoriser la prépondérance de ce type de financement à travers l'appareil gouvernemental. Dans cette optique, nous recommandons

- que chaque ministère et organisme gouvernemental soit tenu responsable de rendre le financement à la mission accessible aux groupes communautaires œuvrant dans leur secteur et correspondant aux critères de l'ACA;
- que les ministères transforment certaines ententes de service ou des portions de ces ententes en financement en appui à la mission globale des organismes d'ACA;
- que l'accès des groupes communautaires au financement en appui à leur mission ne soit pas limité à une seule subvention de ce type : un groupe d'action communautaire multisectoriel peut recevoir du financement en appui à la mission de plus d'un ministère.

## 8.6 Le brouillage des frontières entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large »

Un des objectifs de la PRSAC est non seulement de valoriser, promouvoir et soutenir l'ACA, mais aussi de la renforcer et de la faire croître. Dans cette optique, il faudrait considérer comme un échec de cette Politique toute dilution des caractéristiques spécifiques de l'ACA. Pourtant, force est de constater qu'il s'agit là d'une tendance lourde qui s'actualise tant au niveau des principes que des pratiques.

La liberté des ministères et organismes gouvernementaux de s'approprier « plus ou moins » la PRSAC en tenant compte de leurs propres objectifs et traditions explique en bonne partie cette situation. Si peu de ministères appliquent de façon systémique les indicateurs opérationnels de l'ACA, certains invoquent les intérêts et préoccupations des groupes de base eux-mêmes à conserver leur financement en appui à leur mission même lorsque tous les critères ne sont pas présents. Par contre, le Plan d'action de 2004 a autorisé l'octroi d'un financement en appui à la mission à des groupes qui ne correspondent pas aux critères de l'ACA. Avec cette décision, le lien privilégié entre l'ACA et le financement en appui à la mission globale, proposé par la PRSAC et traduit en termes opérationnels dans le Cadre de référence, est rendu inopérant.

Devant cet état des choses, plusieurs options peuvent être considérées. Valider l'absence d'un lien entre l'ACA et le financement en appui à la mission risque de saper la légitimité de la PRSAC au sein du milieu communautaire et de faire ressortir sa mollesse, voire son manque de pertinence pour l'appareil gouvernemental également. Revenir sur le Plan d'action de 2004

pour s'engager dans une application stricte de ce lien n'est peut-être pas encore praticable (une appropriation assez juste de la Politique et de son Cadre de référence n'étant pas encore atteinte) Enfin, il y a risque de pénaliser beaucoup d'organismes qui bénéficiaient d'un financement à la mission avant l'adoption de la Politique et qui peuvent invoquer le respect des acquis pour le conserver.

Devant cet ensemble de conditions, nous privilégions le maintien du principe du lien entre financement en appui à la mission globale et ACA puisqu'en l'absence d'un tel lien, la spécificité de l'ACA est purement conceptuelle et les objectifs de la renforcer et de la faire croître demeurent sans signification. Nous reconnaissons cependant que toute politique représente un discours idéal et que dans la pratique, l'application se doit d'être souple. Par contre, sans l'idéal, aucune transformation n'est possible. Pour ces raisons, nous recommandons

- que soit reconfirmé le principe établi dans la PRSAC d'un lien direct entre le financement en appui à la mission globale et la manifestation des pratiques associées à l'action communautaire autonome, telles qu'opérationnalisées dans le Cadre de référence;
- que tous les organismes d'action communautaire aient un accès à une contribution financière sous forme de soutien de leur mission globale, nonobstant leur secteur d'action, s'ils démontrent l'exercice de pratiques d'ACA.

Par contre, si les acteurs clés ou les décideurs préfèrent laisser l'ouverture du financement en appui à la mission à tout groupe qui offre des services dits « alternatifs », nous recommandons

- que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants de l'ACA ainsi que ceux des organismes complémentaires, travaille au développement de définitions opérationnelles des notions de « services alternatifs » et « services complémentaires » et à l'élaboration d'indicateurs propres à chacun de ces types de services. Ces travaux devront être intégrés au Cadre de référence afin de favoriser une application juste de cette distinction.

Dans le contexte de principes dont la signification théorique et pratique est bien comprise de l'ensemble des acteurs concernés, une application souple du Cadre de référence est normale et désirable. Par contre, nous avons vu que le brouillage des frontières peut aussi mener à des aberrations qui sapent l'esprit et la lettre de la PRSAC. Par exemple, la comptabilisation du



financement en appui à la mission de réseaux tels les CJE et les CRE contribue à renforcer l'impression que la Politique avance dans la bonne direction. Or, la PRSAC cherche justement à protéger les groupes d'ACA contre une institutionnalisation de type « partenarial » qui gomme la distinction étanche entre programmes publics et services communautaires et qui remplace la dynamique de collaboration conflictuelle entre les organismes d'ACA et le gouvernement par une dynamique de collaboration tout court. Pour cette raison, nous recommandons

- que les acteurs clés de la mise en œuvre de la PRSAC tiennent compte des effets inattendus que le brouillage des frontières entre AC et ACA peut produire - tel le soutien aux partenariats institutionnalisés - et que la PRSAC paraît impuissante à contrer. Ces acteurs clés devront décider s'il s'agit là d'une orientation voulue par la Politique ou d'une tournure conjoncturelle à laquelle il faut mettre un terme. Des ajustements au Cadre de référence devront être apportés en conséquence.

## 8.7 La reconnaissance de l'action communautaire « au sens large »

Malgré les préoccupations exprimées par certains regroupements non membres du Comité aviseur, concernant entre autres leur représentation auprès du gouvernement, l'importance des ententes triennales pour favoriser leur stabilité ou le respect de leurs groupes de base dans la négociation des ententes au palier local, la PRSAC n'offre rien de concret pour orienter les actions gouvernementales dans leurs relations avec ces groupes.

Cette lacune importante laisse croire que la PRSAC accepte la légitimité de l'action communautaire complémentaire, mais ne cherche pas à la valoriser et à la promouvoir de la même façon que l'ACA qui elle, doit être renforcée et développée. L'analyse que font la majorité des groupes complémentaires et notre propre analyse de la PRSAC soutiennent cette interprétation : cette politique n'est pas pertinente pour l'action communautaire complémentaire. Tout se passe comme si les organismes d'action communautaire complémentaire n'ont pas d'intérêts à défendre face au gouvernement. Les sections de la PRSAC traitant des ententes de service ne font que valider la liberté des ministères de définir eux-mêmes de façon unilatérale la nature de leur lien contractuel avec les organismes, tant que ces relations se déroulent dans un climat de respect. Par ailleurs, au sein de chaque secteur, il arrive que des regroupements puissent être plus ou moins influents face à leur bailleur de fonds gouvernemental. Mais en l'absence de balises nationales susceptibles d'encadrer les rapports qui s'appliqueraient à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, nous recommandons

- que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants des organismes d'action communautaire complémentaires, développe des balises nationales s'adressant à l'action communautaire complémentaire et les ententes de services et les inscrive dans le Cadre de référence;

Par ailleurs, tout en laissant la nature de ces balises aux délibérations des acteurs clés, nous proposons

- que, lors des délibérations entre les acteurs concernés, l'hypothèse de rendre les ententes de services triennales soit étudiée afin de favoriser la stabilité de ces groupes.

## 8.8 Vers une plus grande influence sur les processus de la mise en œuvre au sein des ministères

Nous avons déjà souligné plusieurs effets structurants de la PRSAC sur les milieux gouvernemental et communautaire. Par contre, si nous examinons les retombées de la Politique en lien avec ses objectifs, force est de constater une certaine déception qui peut s'expliquer par les carences mentionnées en lien avec les processus de sa mise en œuvre. Face aux limites normales des instruments administratifs pour harmoniser les pratiques dans le contexte d'une politique non prescriptive, et face aux difficultés évidentes de faire pénétrer la Politique en tant que nouvelle « culture de gouvernance » au sein de l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés, cette Politique demeure très fragile.

Des ministères dérogent systématiquement aux normes administratives préconisées dans le cadre de la Politique et les ententes administratives semblent avoir autorisé ces dérogations dans certains cas, qu'elles soient justifiées ou non. Voilà pourquoi nous nous penchons sur une série de stratégies, pour ce stade de la consolidation de la Politique, axées sur une préoccupation pour le travail politique plutôt qu'administratif. En effet, nous identifions deux chaînons manquants devant appuyer cette consolidation : les groupes de base et les décideurs.

La consolidation de la Politique est largement entre les mains des décideurs dans les divers ministères. Or, nous avons constaté que leur intérêt pour cette Politique est très variable et parfois, nul. Dans la mesure où ils dépendent en partie des groupes communautaires pour réaliser leur mission, ce manque d'intérêt paraît étonnant. Il est parfois attribuable à des

circonstances telles le petit nombre de groupes communautaires en relation avec un ministère ou organisme gouvernemental ou le peu d'importance de ce programme versus la totalité de sa mission.

Mais dans d'autres cas, la raison réside dans la sédimentation de façons traditionnelles de voir, de penser et d'agir en administration publique qui prennent pour acquis des rapports hiérarchiques. Ainsi, les priorités sont décidées en haut, le contrôle descend et les acteurs au bas de l'échelle voient leur autonomie malmenée. Un ministère qui se rapproche de cette tradition risque de demeurer imperméable aux orientations de la Politique. Dans ces contextes, la consolidation de la mise en œuvre de la PRSAC devra passer par des processus d'apprentissage organisationnel. Il faudra faire la démonstration que les innovations représentées par cette Politique vont contribuer à faire progresser les missions, les objectifs et les intérêts des ministères. Il faudra aussi que l'exigence du respect de la PRSAC vienne de leurs partenaires communautaires, dont ils ont besoin pour les services qu'ils offrent et avec qui ils sont en relation de concertation. Nous avançons quelques propositions pour orienter la mise en œuvre de la Politique dans ce sens :

- Le développement de trousse de formation des groupes de base dans chacun des secteurs, portant sur la Politique et le Cadre de référence et sur le pourquoi et le comment les déployer dans leurs relations avec les bailleurs de fonds gouvernementaux.

Les groupes du secteur Formation du RQ-ACA pourraient être mis à contribution dans l'élaboration des objectifs et outils de cette formation mais les différents regroupements doivent en prendre la responsabilité au sein de leurs secteurs afin d'en assurer la pertinence et la réalisation.

- La nomination d'un cadre d'un niveau d'autorité certain comme responsable de la mise en œuvre de la PRSAC au sein de chaque ministère et qui répondra pour son ministère au Comité interministériel; cette personne pourrait se faire représenter par une personne déléguée au Comité interministériel au besoin;
- Un plan de travail pour le SACAIS et le Comité interministériel orienté d'avantage vers une meilleure compréhension des missions, orientations et programmes ministériels impliquant des groupes communautaires ou pouvant les impliquer, avec comme objectif d'amorcer la réflexion sur les enjeux, les inconvénients et les atouts de l'ACA et du financement en appui à la mission dans le cadre de ces missions et orientations.
- Une campagne de sensibilisation interne à la fonction publique, ayant pour but de valoriser l'apport et les assises de l'action communautaire (p. ex., de la distance critique, de la marge

de manœuvre face au gouvernement et de l'auto-identité) dans tous les secteurs où elle intervient.

- L'organisation de journées de réflexion autour des études de cas effectuées dans le cadre de cette évaluation, même ou surtout dans les secteurs où les ministères manifestent jusqu'à maintenant des réticences face à la Politique.
- Des études de cas dans les secteurs qui n'ont pas pu en bénéficier dans le cadre de cette évaluation, tels Loisirs et sports, Communication et culture, Justice, etc.

De plus, nous nous interrogeons dans ce rapport sur la pertinence de revoir, repenser ou clarifier les rôles et les responsabilités des différentes structures de la mise en œuvre, en vue de leur accorder un plus grand pouvoir d'influence. Dans cet esprit, nous proposons un certain nombre de moyens, notamment :

- Une réunion annuelle ou biannuelle du Comité interministériel avec la présence des responsables ministériels et sous-ministres ayant pour objectif de faire le point sur les rapports avec les groupes d'action communautaire dans les différents secteurs, de soulever des enjeux et de planifier des priorités pour les prochains mois.
- Une réflexion sur les avantages et inconvénients de modifier le statut du SACAIS pour celui d'un Conseil de l'action communautaire autonome.
- La nomination d'un ministre délégué à l'action communautaire avec comme mandat de promouvoir l'appropriation et la mise en œuvre des orientations de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental, au sein du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale et au niveau de la population québécoise.

## 8.9 Poursuivre l'expérience de la gouvernance innovatrice

Les résultats de cette évaluation font la démonstration de l'intérêt et de l'importance de poursuivre la mise en œuvre de la PRSAC en tant que projet gouvernemental et communautaire à long terme. S'attendre à une transformation percutante et profonde des modes de fonctionnement de l'administration publique à l'intérieur de sept ans correspondrait à manifester un optimisme que les conditions complexes de l'implantation de cette Politique intersectorielle n'ont peut-être pas permis. Par contre, nous croyons avoir démontré que la mise en œuvre a fait preuve de virtuosité de la part de l'ensemble des acteurs clés qui en étaient chargés. Elle a aussi produit des effets structurants, c'est-à-dire de longue durée et avec des conséquences futures, sur les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire.

Dans ce contexte, que dire de l'évaluation des premières retombées de la mise en œuvre, qualifiées de décevantes, en fonction des objectifs précis de la Politique? Qu'il s'agit là d'une situation à laquelle on pouvait raisonnablement s'attendre dans le court terme. Cette Politique interpelle presque tout l'appareil gouvernemental et une constellation de réseaux communautaires à densité variable; s'attendre à ce que des changements fondamentaux en ce concerne la gouvernance des relations entre eux se réalise dans un laps de temps aussi court est plutôt utopique. Par ailleurs, le contexte sociopolitique s'est avéré plus contraignant que favorable en cours de route : un changement de gouvernement, des compressions budgétaires, plusieurs réaménagements administratifs. L'étonnant au contraire, c'est que les premières retombées ne soient pas plus décevantes.

Ceci ne doit ni désappointer ni décourager, ni démotiver les acteurs et décideurs par rapport à la pertinence et à l'efficacité de cette Politique. Rappelons qu'il s'agit d'une politique sans précédent dans le monde, d'une politique « expérimentale » et exemplaire. Elle vise l'introduction au sein de la fonction publique de nouveaux modes de gouvernance pertinents pour favoriser des relations entre acteurs gouvernementaux et communautaires. Il s'agit d'un univers d'action publique qui devient de plus en plus saillant au Québec comme ailleurs. De plus, en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire, la PRSAC profite de l'expérience unique du Québec dans ce domaine pour pouvoir innover sur le plan de la gouvernance. Les yeux du monde sont tournés vers cette expérience<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Remarquons que le Québec est au centre de plusieurs publications internationales portant sur ces questions, y compris dans des revues portant sur l'administration publique. Pour en nommer quelques uns : CONTANDRIOPOULOS, D., DENIS, J.-L., LANGLEY, A., & VALETTE, A. (2004) Governance structures and political processes in a public system: lessons from Quebec, *Public Administration*, 82 (3): 627-655, GRAEFE, P. (2001) Whose social economy? Debating new state practices in Québec, *Critical Social Policy*; 21; 35; WHITE, D. (2005) State-third sector partnership frameworks: from administration to participation, in Paul Henman and Menno Fenger (ed.) *Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance*, Policy Press, Bristol. ROCHEFORT, D., ROSENBERG, M. and WHITE, D. (1998) Community as a Policy Instrument: a comparative analysis, *Policy Studies Journal*, 26, 3: 548-568; PROULX, J. , BOURQUE, D. and SAVARD, S. (2007) The Government-Third Sector Interface in Québec, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18, 3: 293-307; LAFOREST, R. (forthcoming) The Politics of State Civil Society Relations in Quebec, in D. SALÉE and M. MURPHY (eds.), *Canada: The State of the Federation*, McGill-Queen's University Press, 32 p.

Il existe grosso modo trois modalités d'organisation de la gouvernance : le modèle étatique, qui opère à travers des rapports hiérarchiques; le modèle marchand axé sur des rapports contractuels basés sur l'offre et la demande; et le modèle réseautique fondé sur la confiance, la réciprocité et les bénéfices mutuels. Le modèle étatique donne lieu à l'administration publique traditionnelle qui amène les fonctionnaires à se concentrer sur leurs responsabilités précises et sur le contrôle des budgets et des programmes. Ce modèle est toujours le plus répandu au sein de l'appareil gouvernemental, ce qui pose le plus grand défi pour la mise en œuvre de la PRSAC.

Le « new public management », quant à lui, propose un modèle marchand d'administration publique qui fonctionne plus à distance et coordonne le travail à l'aide de contrats formels avec une variété de fournisseurs de services et d'attentes en termes de résultats; il ne s'embarrasse pas de l'existence d'un certain niveau de risque pour ses partenaires. Si ce modèle s'installe graduellement dans la fonction publique québécoise depuis plusieurs années, il faut se demander s'il est adéquat quant aux rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Ceux-ci ne fonctionnent pas selon la rationalité marchande, selon la loi de l'offre et de la demande ou du calcul des coûts et bénéfices. Les organismes communautaires agissent plutôt en fonction de valeurs : leur priorité est de faire une différence dans la société. Ce sont d'ailleurs ces valeurs qui les placent sur le même terrain d'action que le gouvernement, même s'ils se donnent des stratégies et des solutions alternatives à celles de l'État. Une relation de cette nature ne se soumet pas facilement à une gestion en termes marchands.

C'est donc la gestion en réseau qui est privilégiée par la PRSAC et qui constitue une partie importante de son originalité. La Politique a été développée à travers une relation « intime » de collaboration conflictuelle entre un ensemble de ministères et de réseaux d'action communautaire. Elle représente donc un compromis précaire entre eux, mais un compromis d'autant plus pertinent en raison du processus de construction des relations qu'il a entraîné, tout au cours de la mise en œuvre et partout dans l'appareil gouvernemental. Dans l'environnement complexe de l'action publique contemporaine – avec, par exemple, la prolifération des politiques intersectorielles – la capacité de gérer non seulement des programmes, mais aussi des rapports en réseaux, devient de plus en plus saillante et constitue une condition de réussite. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la PRSAC s'avère un terrain d'expérimentation par excellence.

On pourrait se demander si cette Politique en vaut la peine. Pour les organismes communautaires, malgré des divisions dans le milieu par rapport à cette question, nous

sommes d'opinion que oui. Il faut simplement regarder ce qui se passe dans d'autres provinces canadiennes et dans d'autres pays occidentaux pour se convaincre que la PRSAC constitue un des outils précieux pour permettre au Québec de soutenir l'effervescence mobilisatrice et innovatrice provenant des groupes de base lesquels semblent plutôt au bord de l'étouffement ailleurs dans le monde<sup>71</sup>. Pour le gouvernement, la réponse est également oui. Il ne faudrait surtout pas, à notre avis, ébranler ou fragiliser ces réseaux d'action communautaire qui contribuent de manière directe, substantielle et novatrice au développement social du Québec dans tous les domaines de la vie, notamment

- la défense des droits des citoyens et citoyennes et des groupes sociaux vulnérables
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- la violence faite aux femmes;
- la santé, la santé publique et les problématiques sociales associées;
- le décrochage scolaire et la désaffiliation des jeunes;
- le bien-être des familles;
- la lutte contre la discrimination et le racisme;
- l'accueil et l'aide à l'intégration des personnes immigrantes et réfugiées;
- le logement social et l'habitation en réponse à des besoins particuliers;
- l'itinérance;
- la mobilisation de la population face aux menaces à l'environnement;
- la désinstitutionnalisation en santé mentale et la création d'alternatives dans la communauté
- les toxicomanies et dépendances;
- le développement des communautés locales dans une perspective territoriale,

C'est dans cet esprit que nous avons proposé des pistes pour poursuivre l'expérience de la mise en œuvre de la PRSAC, en renforçant certains aspects et en renouvelant d'autres. Par nos propositions et recommandations, nous avons posé un certain nombre de défis aux acteurs

---

<sup>71</sup> Voir les auteurs mentionnés dans la note en bas de page N°. 63 ainsi que KRAMER, R. M. (1994) *Voluntary organisations and the contract culture : Dream or nightmare?* Republié dans OTT, Stephen (2001) *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press. TAYLOR, M. (2002). *Government, the third sector and the contract culture: The UK experience so far*. In U. ASCOLI, & C. RANCI (Eds.), *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 77-108). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers. EAKIN, L. (2004) *Capacity Draining: The Impact of Current Funding Practices on Non-Profit Community Organizations*. Toronto: Community Social Planning Council of Toronto in collaboration with the City Community Workgroup on Core Funding. Available at [www.socialplanningtoronto.org](http://www.socialplanningtoronto.org); EVANS, B. M., and SHIELDS, J. (2002) *The Third Sector: Neo-liberal Restructuring, Governance, and the Rethinking of State-Civil Society Relationships*. In *The Handbook of Canadian Public Administration, ed.*, Christopher Dunn, 139-158. Don Mills, ON: Oxford University Press.

clés, gouvernementaux et communautaires ainsi qu'aux décideurs politiques et aux groupes de base.

Mais cette Politique reste fragile. Elle n'a pas encore atteint tous ses objectifs de façon convaincante et perceptible. Elle a même été affaiblie en cours de route, en partie par la diversité des interprétations et la souplesse des pratiques, par des financements insuffisants, par le maintien de manières de faire traditionnelles mais surtout par la diminution des attentes tant dans le milieu communautaire que gouvernemental. Pour cette raison, une démonstration concrète par les décideurs politiques de leur volonté inébranlable de respecter les principes de la PRSAC, de les prendre au sérieux et de les mettre en application pourrait la relancer avec des possibilités d'avancement impressionnantes. Ainsi, dans le Plan d'action de 2008, nous invitons les décideurs à procéder, entre autres, à

- la nomination d'un cadre responsable au sein de chaque ministère afin de renforcer la responsabilité ministérielle par rapport à la mise en œuvre de cette politique intersectorielle;
- la généralisation à tous les ministères et organismes gouvernementaux du dispositif financier clé de la Politique, soit l'appui à la mission globale des organismes;
- la réintégration du principe qui lie ce financement en appui à la mission globale à la manifestation des pratiques correspondant à l'action communautaire autonome.
- l'engagement à assurer non seulement le maintien de la valeur du financement des organismes par l'indexation des subventions en appui à la mission des organismes, mais une progression permettant de respecter le principe de la prépondérance du financement en à la mission.

Pour terminer, mentionnons quelques enjeux de la mise en œuvre de cette Politique qui sont ressortis à travers l'évaluation, mais qui n'ont pu être étudiés dans le cadre de cette évaluation. D'abord la poursuite de la mise en œuvre de cette Politique exige de mieux comprendre les interactions, au sein des ministères, entre la PRSAC et d'autres politiques et orientations gouvernementales qui interviennent sur le même terrain, et qui influent sur les relations entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire. Pensons par exemple à la Loi 25 et à la réforme majeure qui en est découlée dans le domaine de la Santé et des services sociaux; aux programmes fédéraux tels le PACE (Programme d'action communautaire pour l'enfant); à des politiques provinciales telle la Stratégie jeunesse, etc. Comment la Politique interagit-elle



avec les autres politiques et orientations dans ces cas? Quel est l'impact de ces interactions sur l'harmonisation des pratiques avec la Politique aux paliers national, régional et local?

Enfin, un des constats frappants de l'évaluation de la mise en œuvre de la Politique a été la faiblesse de son appropriation autant par les groupes de base que par les instances gouvernementales locales. Par contre, l'approche territoriale traverse toutes les nouvelles stratégies gouvernementales pouvant impliquer l'action communautaire, telle la réforme en Santé et Services sociaux, la lutte contre la pauvreté et le Plan de développement durable. Dans le milieu communautaire, les Tables régionales d'organismes communautaires (TROC) du champ Santé et Services sociaux et le foisonnement des Corporations du développement communautaire (CDC) témoignent d'une certaine convergence par rapport à la fécondité de cette approche. Cette situation nous amène à mieux comprendre l'importance de la réalité territoriale de l'action communautaire<sup>72</sup> et à revoir les voies et les moyens de communication entre les échelles d'action : l'échelle de la décision et de la direction d'une part et, d'autre part, l'échelle de l'exécution et donc de l'interaction et de la négociation directe avec les groupes de base. En somme, comment la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire pourrait-elle éventuellement mieux favoriser le développement d'une dynamique territoriale positive entre acteurs gouvernementaux et communautaires au niveau local ?

Au terme de ce long et intensif processus évaluatif, il convient de rappeler à quel point la PRSAC demeure plus que jamais – malgré ses lacunes et faiblesses – l'horizon politique qui interpelle les acteurs gouvernementaux autant que communautaires, les uns pour maintenir le cap sur la voie d'une gouvernance adaptée à la complexité des politiques intersectorielles et porteuse d'innovation, les autres pour consolider et accroître leur contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.

---

<sup>72</sup> Les profils régionaux, préconisés dans le Plan d'action de 2004, portent sur la répartition des organismes et du financement sur l'ensemble des territoires locaux du Québec, par région administrative. Ces profils avaient cependant un objectif surtout administratif et n'indiquent rien sur la dynamique locale et régionale.



# Les annexes

- A : Résumé des propositions et recommandations
- B : Liste des ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la Politique
- C : Liste des secteurs constituant le Comité aviseur / Réseau québécois de l'Action communautaire autonome
- D : Les programmes ministériels de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire
- E : Méthodologie
- F : Liste des documents principaux consultés
- F : Références
- G : Les rapports publiés par l'équipe de recherche dans le cadre de l'évaluation



# Annexe A :

## Résumé des propositions et recommandations

---

### En ce qui concerne le financement des organismes communautaires

- que l'indexation des subventions et ententes devienne pratique courante dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.
- que chaque ministère et organisme gouvernemental soit tenu responsable de rendre le financement à la mission accessible aux groupes communautaires œuvrant dans leur secteur et correspondant aux critères de l'ACA.
- que les ministères transforment certaines ententes de service ou des portions de ces ententes en financement en appui à la mission globale des organismes d'ACA.
- que l'accès des groupes communautaires au financement en appui à leur mission ne soit pas limité à une seule subvention de ce type : qu'un groupe d'action communautaire multisectoriel puisse recevoir du financement en appui à la mission de plus d'un ministère.

### En ce qui concerne le la reconnaissance, la valorisation, le renforcement et le croisement de l'action communautaire autonome :

- que soit reconfirmé le principe établi dans la PRSAC d'un lien entre le financement en appui à la mission globale et la manifestation des pratiques associées à l'action communautaire autonome, telles qu'opérationnalisées dans le Cadre de référence.
- que tous les organismes d'action communautaire aient un accès à une contribution financière sous forme de soutien de leur mission globale, nonobstant leur secteur d'action, s'ils démontrent l'exercice de pratiques d'ACA, telles qu'opérationnalisées dans le Cadre de référence.
- que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants de l'ACA

ainsi que ceux des organismes complémentaires, travaille au développement de définitions opérationnelles des notions de « services alternatifs » et « services complémentaires » et à l'élaboration d'indicateurs propres à chacun de ces types de services. Ces travaux devront être intégrés au Cadre de référence afin de favoriser une application juste de cette distinction.

- que les acteurs clés de la mise en œuvre de la PRSAC tiennent compte des effets inattendus que le brouillage des frontières entre AC et ACA peut produire - tel le soutien aux partenariats institutionnalisés - et que la PRSAC paraît impuissante à contrer. Ces acteurs clés devront décider s'il s'agit là d'une orientation voulue par la Politique ou d'une tournure conjoncturelle à laquelle il faut mettre un terme. Des ajustements au Cadre de référence devront être apportés en conséquence.

### En ce qui concerne la reconnaissance et la valorisation de l'action communautaire « au sens large » :

- que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants des organismes d'action communautaire complémentaires, développe des balises nationales s'adressant à l'action communautaire complémentaire et les ententes de services et les inscrit dans le Cadre de référence;
- que, lors des délibérations entre les acteurs concernés, l'hypothèse de rendre les ententes de services triennales soit étudiée afin de favoriser la stabilité de ces groupes.

### En ce qui concerne la représentation des acteurs clé et leur participation à la mise en œuvre de la Politique :

- que les regroupements d'organismes offrant majoritairement des services complémentaires aux programmes gouvernementaux soient financés en appui à leur mission globale par les ministères qui sont les principaux bailleurs de fonds de leurs groupes membres.
- Que le SACAIS voit à ce que les intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire soient représentés dans un lieu de consultation, assurant ainsi leur collaboration systématique pour conseiller le SACAIS et participer à la surveillance et au

développement des outils de la mise en œuvre de tous les aspects de la PRSAC qui les interpellent.

- Que les regroupements de l'action communautaire complémentaire considèrent la possibilité de se donner une organisation intersectorielle pouvant servir à maintenir une courroie de communication avec le SACAIS, pour assurer sa participation à la mise en œuvre des aspects de la PRSAC qui les concernent collectivement; et que cette organisation soient appuyée par le SACAIS.

### En ce qui concerne l'harmonisation intersectorielle des pratiques gouvernementales avec les orientations prônées par la Politique :

- qu'un cadre d'un niveau d'autorité certain soit nommé comme responsable de la mise en œuvre de la PRSAC au sein de chaque ministère, qui répondra pour son ministère au Comité interministériel; cette personne pourrait se faire représenter par une personne déléguée au Comité interministériel au besoin;

### D'autres propositions dans ce sens :

- que les regroupements développent des trousse de formation visant les groupes de base dans chacun des secteurs, portant sur la Politique et le Cadre de référence et sur le pourquoi et le comment les déployer dans leurs relations avec les bailleurs de fonds gouvernementaux.
- que le travail du SACAIS et du Comité interministériel soit d'avantage orienté vers les missions et politiques ministérielles impliquant des groupes communautaires ou pouvant les impliquer, avec comme objectif d'amorcer la réflexion sur les enjeux, les inconvénients et les atouts de l'ACA et du financement en appui à la mission dans le cadre de ces missions et orientations.
- que le gouvernement considère la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation interne à la fonction publique, ayant pour but de valoriser l'apport et les assises de l'action communautaire (p. ex., de la distance critique, de la marge de manœuvre face au gouvernement et de l'auto-identité) dans tous les secteurs où elle intervient.

- 
- que soit tenue une réunion annuelle ou biannuelle du Comité interministériel avec la présence des responsables ministériels et sous-ministres, ayant pour objectif de faire le point sur les rapports avec les groupes d'action communautaire dans les différents secteurs, de soulever des enjeux et de planifier des priorités pour les prochains mois.
  - que le gouvernement amorce une réflexion sur les avantages et inconvénients de modifier le statut du SACAIS pour celui d'un Conseil de l'action communautaire autonome.
  - Que le gouvernement considère la nomination d'un ministre délégué à l'action communautaire avec comme mandat de promouvoir l'appropriation et la mise en œuvre des orientations de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental, au sein du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale et au niveau de la population québécoise.



# Annexe B :

## Liste des ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la Politique

---

### Membres du Comité interministériel de l'action communautaire

Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)	Ministères	Autres organismes gouvernementaux
<p><i>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale</i></p> <p>SACAIS Directeur, responsable du Comité</p> <p>SACAIS Coordonnatrice du Comité</p> <p>SACAIS (Direction des activités de soutien aux initiatives sociales et à l'action communautaire)</p> <p>SACAIS (Direction du soutien financier)</p>	<p>Ministère des Finances</p> <p>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale Direction de l'évaluation</p> <p>Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</p> <p>Ministère des Relations internationales</p> <p>Ministère de la Famille et des Aînés</p> <p>Ministère de la Santé et des Services sociaux</p> <p>Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles</p> <p>Ministère de la Justice</p> <p>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport</p> <p>Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation</p> <p>Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine</p> <p>Ministère de la Sécurité publique</p>	<p>Secrétariat à la jeunesse</p> <p>Office des personnes handicapées du Québec</p> <p>Société de l'assurance automobile du Québec</p> <p>Société d'habitation du Québec</p> <p>Secrétariat aux affaires autochtones</p> <p>Secrétariat à la condition féminine</p> <p>Emploi-Québec</p>



# Annexe C :

## Secteurs représentés au Réseau québécois de l'action communautaire autonome (Comité aviseur)

---

### Regroupements multisectoriels

Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (TROCs)

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)

Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)

### Secteurs

Action bénévole

Autochtones

Communications

Consommation

Défense des droits

Éducation à la Solidarité internationale

LGBT (lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres)

Réfugiées, immigrantes et communautés culturelles

Environnement

Famille

Femmes

Formation

Jeunes

Logement

Loisir

Personnes handicapées



# Annexe D :

## Programmes ministériels de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire

---

Cette liste de programmes est tirée de *État de situation 2006-2007 (SACAIS)*. Certains des programmes mentionnés peuvent ne plus exister et des ministères ou organismes gouvernementaux peuvent en avoir ajouté<sup>73</sup>.

### Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine

Aide au fonctionnement - Médias communautaires	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1997">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1997</a>
Aide au fonctionnement - Radios autochtones locales	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=284">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=284</a>
Aide au fonctionnement - organismes nationaux de la jeune relève amateur et de loisir culturel	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1307&amp;L=1">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1307&amp;L=1</a>
Aide au fonctionnement - institutions muséales reconnues	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1172&amp;no_cache=1">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1172&amp;no_cache=1</a>
Aide au fonctionnement - organismes de regroupement	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1309">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1309</a>
Aide aux immobilisations	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1366&amp;no_cache=1">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1366&amp;no_cache=1</a>
Aide aux projets - Accueil	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=283&amp;no_cache=1">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=283&amp;no_cache=1</a>
Aide aux projets - Appel- jeune relève amateur	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1097">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1097</a>
Aide aux projets - Appel – en éducation cinématographique de jeunes	<a href="http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1099">http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1099</a>

### Ministère de la Culture et des Communications (Conseil des arts et des lettres du Québec)

<http://www.calq.gouv.qc.ca/index.htm>

### Secrétariat à la condition féminine

Programme de soutien financier À égalité pour décider*	<a href="http://www.scf.gouv.qc.ca/politique/egalite.asp">http://www.scf.gouv.qc.ca/politique/egalite.asp</a>
--	---

### Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (Famille)

Programme de soutien à l'action communautaire auprès des familles (volet appui à la mission globale)	<a href="http://www.mfa.gouv.qc.ca/famille/aide-aux-partenaires/organismes-communautaires/soutien-action-communautaire.asp">http://www.mfa.gouv.qc.ca/famille/aide-aux-partenaires/organismes-communautaires/soutien-action-communautaire.asp</a>
Mesure de financement pour les organismes communautaires offrant des services de haltes garderies	<a href="http://www.mfa.gouv.qc.ca/famille/aide-aux-partenaires/organismes-communautaires/haltes-garderies-communautaires.asp">http://www.mfa.gouv.qc.ca/famille/aide-aux-partenaires/organismes-communautaires/haltes-garderies-communautaires.asp</a>

### Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (Secrétariat aux aînés)

Du cœur à l'action pour les aînés du Québec	<a href="http://www.mfa.gouv.qc.ca/aines/services-et-programmes/du_coeur_a_laction.asp">http://www.mfa.gouv.qc.ca/aines/services-et-programmes/du_coeur_a_laction.asp</a>
---	---

### Ministère de la Justice

---

<sup>73</sup> Les URL fournis ici étaient fonctionnels le 1 avril 2008.

Centres d'aide aux victimes d'actes criminels	<a href="http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=3242&amp;table=0#entete">http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=3242&amp;table=0#entete</a>
SOS Violence conjugale	
Coordination en matière de justice au sein de l'Association Femmes autochtones du Québec	
Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones	
<b>Ministère de la Santé et des Services sociaux</b>	
Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC)	<a href="http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=3879&amp;table=0">http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=3879&amp;table=0</a>
<b>Office des personnes handicapées du Québec</b>	
Programme de soutien aux organismes de promotion	<a href="http://www.ophq.gouv.qc.ca/activites/programmes/psopromo/">http://www.ophq.gouv.qc.ca/activites/programmes/psopromo/</a>
Semaine québécoise des personnes handicapées	<a href="http://www.ophq.gouv.qc.ca/sqph/">http://www.ophq.gouv.qc.ca/sqph/</a>
Programme de subventions à l'expérimentation	<a href="http://www.ophq.gouv.qc.ca/activites/programmes/experimentation/">http://www.ophq.gouv.qc.ca/activites/programmes/experimentation/</a>
<b>Ministère de la Sécurité publique (Programmes révisés)</b>	
	<a href="http://www.msp.gouv.qc.ca/prevention/prevention.asp?txtSection=progfina">http://www.msp.gouv.qc.ca/prevention/prevention.asp?txtSection=progfina</a>
<b>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (Éducation)</b>	
Programme d'action communautaire sur le terrain de l'éducation (PACTE)	<a href="http://www.mels.gouv.qc.ca/DFGA/politique/pacte/pacte.html">http://www.mels.gouv.qc.ca/DFGA/politique/pacte/pacte.html</a>
Mesure dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de la formation continue	
<b>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (Secrétariat au loisir et au sport)</b>	
Programme d'assistance financière aux centres communautaires de loisir	<a href="http://www.meq.gouv.qc.ca/loisirSport/index.asp?page=loisi_assistanceFinanciereCCL">http://www.meq.gouv.qc.ca/loisirSport/index.asp?page=loisi_assistanceFinanciereCCL</a>
Programme d'assistance financière à l'accessibilité aux camps de vacances	<a href="http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=loisi_assistanceFinanciereCampsVacances">http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=loisi_assistanceFinanciereCampsVacances</a>
Programme de financement des organismes nationaux de loisir	<a href="http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=loisi_financementOrgNationaux">http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=loisi_financementOrgNationaux</a>
Soutien à l'action communautaire	
Programme de Soutien aux fédérations sportives québécoises	<a href="http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=soutienfederationsportives">http://www.mels.gouv.qc.ca/loisirsport/index.asp?page=soutienfederationsportives</a>
<b>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Emploi-Québec)</b>	
Solidarité jeunesse	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/securite-du-revenu/programmes-mesures/solidarite-jeunesse/">http://www.mess.gouv.qc.ca/securite-du-revenu/programmes-mesures/solidarite-jeunesse/</a>
Financement des carrefours jeunesse-emploi	<a href="http://www.cjereseau.org/">http://www.cjereseau.org/</a>
Ententes de service avec des organismes communautaires spécialisé qui offrent les mesures Services d'aide à l'emploi et Projets de préparation à l'emploi	<a href="http://www.emploiquebec.net/francais/individus/msemploi/aide.htm">http://www.emploiquebec.net/francais/individus/msemploi/aide.htm</a> <a href="http://www.emploiquebec.net/francais/individus/msemploi/preparation.htm">http://www.emploiquebec.net/francais/individus/msemploi/preparation.htm</a>

**Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (SACAIS)**

Soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/index.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/index.asp</a>
– Soutien financier en appui à la mission des organismes en défense collective des droits	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/soutien_defense_droits/index.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/soutien_defense_droits/index.asp</a>
– Soutien financier en appui à la mission des organismes multisectoriels confiés au SACAIS	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/soutien_organismes_multisectoriels.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/soutien_organismes_multisectoriels.asp</a>
– Soutien financier à des projets en action communautaire et en action bénévole	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/mess/action-commun-benevole/index.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/mess/action-commun-benevole/index.asp</a>
Soutien financier en appui à la mission globale des CDC intervenant dans la lutte à la pauvreté -confiées au MESS	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/mess/mission-globale/index.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/mess/mission-globale/index.asp</a>
Fonds québécois d'initiatives sociales	<a href="http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/fonds-quebecois-initiatives-sociales/index.asp">http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/fonds-quebecois-initiatives-sociales/index.asp</a>
Mesure de soutien aux activités de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, année 2004-2005	
Ententes spécifiques de régionalisation et de partenariat	
Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation	

**Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles**

Programme régional d'intégration (PRI)	<a href="http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/aide-financiere/pri/index.html">http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/aide-financiere/pri/index.html</a>
Exercice de la citoyenneté	
Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA)	<a href="http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/aide-financiere/pana/index.html">http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/partenaires/aide-financiere/pana/index.html</a>
Programme d'appui aux relations civiques et interculturelles (PARCI)	<a href="http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/organismes-associations/parci.html">http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/organismes-associations/parci.html</a>
Programme de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires autonomes œuvrant dans la mission du MRCI (PRSOCA)	

**Ministère des Affaires municipales et des Régions (Affaires municipales)**

Fonds de développement de la Métropole	<a href="http://www.mamr.gouv.qc.ca/metropole/metr_deve_fonm.asp">http://www.mamr.gouv.qc.ca/metropole/metr_deve_fonm.asp</a>
--	---

**Ministère des Affaires municipales et des Régions (Régions)**

Fonds conjoncturel de développement (FCD)	<a href="http://www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_prog_conj.asp">http://www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_prog_conj.asp</a>
---	---

**Ministère des Affaires municipales et des Régions (Société d'habitation du Québec)**

Programme d'aide aux organismes communautaires en habitation (PAOC)	<a href="http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/aide_organismes.html">http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/aide_organismes.html</a>
---	---

**Ministère des Relations internationales**  
Programme «Québec sans frontières»

Programme de sensibilisation du public

Programme québécois de développement	<a href="http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/solidarite_internationale/programm">http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/solidarite_internationale/programm</a>
--------------------------------------	---

---

international	e_qsf.asp
Programme d'appui à la mission d'éducation des Organismes communautaires internationales	
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (Agence de l'efficacité énergétique) Programme d'interventions auprès des ménages à budget modeste	<a href="http://www.aee.gouv.qc.ca/habitation/menages/menages.jsp">http://www.aee.gouv.qc.ca/habitation/menages/menages.jsp</a>
Ministère des Transports du Québec (Société de l'assurance automobile du Québec) Ententes de service relatives au soutien communautaire des personnes accidentées de la route	
Ministère du Conseil exécutif (Secrétariat à la jeunesse) Soutien aux forums jeunesse régionaux	<a href="http://www.jeunes.gouv.qc.ca/organismes_jeunesse/forums_regionaux.htm">http://www.jeunes.gouv.qc.ca/organismes_jeunesse/forums_regionaux.htm</a>
Ministère du Conseil exécutif (Secrétariat aux affaires autochtones) Soutien à des organismes communautaires du milieu autochtone Projets de développement social, culturel ou économique à portée communautaire	<a href="http://www.autochtones.gouv.qc.ca/index.asp">http://www.autochtones.gouv.qc.ca/index.asp</a>
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs Programme Interactions communautaires au Plan Saint-Laurent 2005-2010	
Programme de soutien à la mission des Conseils régionaux de l'environnement (CRE) et du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)	
Programme de soutien financier aux organismes de bassin	
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (Développement économique) Soutien au réseau québécois du crédit communautaire	<a href="http://www.rqcc.qc.ca/php/index.php?Langue=Fr">http://www.rqcc.qc.ca/php/index.php?Langue=Fr</a>
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (Recherche) Programme de Soutien à la promotion de la culture scientifique et à la relève en science et technologie Mesure-pilote de soutien à l'innovation sociale	<a href="http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=857">http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=857</a>
Programme de soutien à la valorisation et au transfert (PSVT) - volet II*	<a href="http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=1937#volet2">http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=1937#volet2</a>



# Annexe E :

## Méthodologie de l'évaluation

---

### 1. Objectifs

Cette évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire poursuit les objectifs suivants :

- Fournir une description valide et riche des activités, produits et mécanismes reliés à l'implantation de la PRSAC et de leurs premières retombées, dans des secteurs et à des paliers divers, et tenant compte de perspectives différentes;
- Déterminer dans quelle mesure les moyens adoptés par les acteurs clé (intersectoriels) de la PRSAC et par les acteurs sectoriels sont conformes à l'esprit, aux fondements, aux principes et aux attentes proposés dans la Politique;
- Expliquer comment et pourquoi ces moyens favorisent (ou pas) la réalisation des objectifs généraux et spécifiques de la Politique, en tenant compte des diverses contraintes imposées par les contextes d'implantation;
- Dégager, selon les différents contextes, les forces et faiblesses de la mise en œuvre et faire ressortir les façons de faire récurrentes (« patterns ») qui émergent dans des conditions données;
- Ouvrir des espaces de réflexion, dans des contextes sectoriels et intersectoriels, afin de favoriser une appropriation commune de la PRSAC par les premiers acteurs concernés, soit les organismes communautaires et l'appareil gouvernemental.

Le plan de recherche et la méthodologie de cette étude évaluative s'inspire des connaissances de pointe sur l'évaluation des systèmes et dynamiques complexes enclenchés par les politiques publiques et, plus particulièrement, par les politiques intersectorielles<sup>74</sup>. Afin d'atteindre les objectifs de l'évaluation, le plan général adopté consistait en des études de cas multiples, complétées par une étude transversale. Les études de cas utilisent différentes méthodes

---

<sup>74</sup> PAWSON, R. and TILLEY, N. 1997. *Realistic Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. CHACÓN-MOSCOSO, S., ANGUERA-ARGILAGA, M.T., PÉREZ-GIL, J.A. & HOLGADO-TELLO, F.P. (2002) A Mutual Catalytic Model of Formative Evaluation, *Evaluation*, 8, 4: 413-432. MONNIER, E. (1992) *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica. PATTON, Michael Quinn. 1997. *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. PERRET, Bernard. 2001. *L'évaluation des politiques publiques*, Paris : Éditions La Découverte.

permettant de fournir une description et une compréhension profonde des processus à l'œuvre dans un champ donné, en observant en ensemble de phénomènes en rapport avec leur contexte<sup>75</sup>. Selon Sanderson<sup>76</sup>, la clé de l'évaluation des systèmes de politiques complexes est l'analyse comparative des cas de la mise en œuvre dans des circonstances et des contextes différents. C'est par la comparaison des cas qu'on arrive à comprendre les motifs de leurs divergences et de leurs convergences.

Le plan d'évaluation s'est déroulé en quatre phases qui se sont partiellement chevauchées dans le temps :

Phase I : Exploration et préparation des instruments de recherche

Phase II : Études de cas

Phase III : Étude transversale

## 2. Phase I : Exploration et identification des enjeux

La première phase de l'évaluation consistait à recueillir les informations nécessaires à l'appropriation par l'équipe de recherche d'un premier niveau de compréhension des processus et enjeux de la mise en œuvre de la PRSAC. Nous avons ainsi colligé un recueil de la documentation pertinente et réalisé plusieurs entrevues d'orientation avec les répondants des partenaires, soit le SACAIS et le RQ-ACA. Nous avons également effectué des entrevues téléphonique ou en face-à-face avec tous les membres du comité interministériel, avec les représentants de tous les secteurs de l'action communautaires autonome du RQ-ACA ainsi qu'avec les représentants de regroupements provinciaux d'action communautaire «au sens large» siégeant à la Table de concertation Enfin, nous avons présenté et discuté le plan d'évaluation avec le conseil d'administration du RQ-ACA, le comité interministériel et la Table de concertation.

Cette phase de l'évaluation a permis de préparer et de valider les instruments de recherche, dont les grilles d'entrevues visant des acteurs différents, et de mettre au point une méthode pour définir et choisir les études de cas.

---

<sup>75</sup> YIN, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd Edition. Newbury Park, CA : Sage

<sup>76</sup> SANDERSON, Ian. 2000. «Evaluation in complex policy systems». *Evaluation*, 6 (4): 433-454

## 2.1. L'identification des enjeux de la mise en œuvre

Lors de cette phase de collecte de données, aux niveaux central et intersectoriel, un certain nombre d'éléments ont émergé du discours des acteurs interviewés, et qui revenaient également de façon récurrente dans les sources documentaires consultées. Nous avons traduit ces éléments analytiques par la notion d'enjeux, c'est-à-dire des questions, dimensions ou problématiques identifiées par les acteurs comme étant significatives pour eux. Ainsi, plutôt que de nous en tenir uniquement aux aspects descriptifs de la mise en œuvre de la Politique pendant cette première phase, nous avons poussé l'analyse un peu plus loin afin de proposer une première organisation des informations recueillies en termes d'enjeux. Les enjeux ressortis sont les suivants:

- L'appropriation et les interprétations des définitions de l'action communautaire et de l'action communautaire autonome
- Les transferts d'organismes vers leur ministère d'attache
- Le soutien financier
- L'harmonisation des pratiques
- La représentation des organismes communautaires

Par ailleurs, au-delà de leur importance pour les acteurs interviewés, autant communautaires que gouvernementaux, et de leur présence constante dans les documents consultés, ces enjeux nous apparaissaient transcender les différents champs que nous allions étudier. Ce sont en effet des enjeux qui touchent, bien que de manières diverses, l'ensemble des champs et des acteurs. Il s'agissait donc d'une première formulation de certains enjeux que nous avons mis en lumière et qui ont servi de porte d'entrée pour une compréhension générale de la mise en œuvre de la Politique. Un premier rapport faisant état de ces enjeux est publié en septembre 2006 avec lequel nous avons réalisé la tournée des partenaires concernés pour présenter, discuter et valider nos premières observations<sup>77</sup>.

## 2.2 La définition des « cas »

Dans cette recherche, un « cas » est défini comme un champ d'action, constitué de réseaux distincts en interaction les uns avec les autres, comprenant des acteurs gouvernementaux et communautaires concernés par un même enjeu (Bourdieu, 1992). Cet enjeu peut être une

---

<sup>77</sup> Garon, F., J. Dufresne et L. Guay (2006) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux*. Sous la dir. De Deena White, Équipe d'évaluation de la PRSAC, CPDS, Université de Montréal. <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)>.

problématique donnée (ex. l'environnement) ou un ensemble de problématiques associées à une population donnée (ex. les jeunes). Dans le contexte de la PRSAC, le principe de l'appariement des groupes communautaires à un seul port d'attache, soit un ministère ou un autre organisme gouvernemental ayant la mission la plus rapprochée, fait en sorte qu'il n'y a normalement qu'un seul réseau gouvernemental dans un champ. Par contre, d'autres réseaux gouvernementaux sont parfois présents, que ce soit un ministère fédéral ou un autre ministère provincial dans le cas d'organismes multisectoriels. Les réseaux communautaires pour leur part sont le plus souvent représentés par des regroupements sectoriels dont le nombre peut varier au sein d'un champ donné. Pour chacun des réseaux impliqués, la PRSAC ne constitue qu'une petite partie des préoccupations qui les lient entre eux. Chacun de ces réseaux possède sa propre logique d'action : c'est cette diversité de logiques qui alimente le champ de la mise en œuvre de la PRSAC.

Afin de pouvoir procéder à des comparaisons qui tiennent compte des circonstances particulières (liées aux contextes d'implantation de la PRSAC) et partagées (liées aux instruments ou processus de sa mise en œuvre), les champs faisant l'objet des études de cas pour cette évaluation ont été sélectionnés en fonction de l'enjeu ou de la population qui met les réseaux en interaction. Le processus de sélection des cas s'est avéré ardu; les « secteurs » de l'action communautaire tels que représentés, entre autres, au RQ-ACA, ne correspondent pas toujours aux ministères et organismes gouvernementaux. Il a donc fallu commencer la sélection des champs pouvant potentiellement faire l'objet d'étude de cas, par la définition de la population des secteurs d'action communautaire et gouvernementaux. Ce travail s'est réalisé à travers la construction d'une liste qui permettait le croisement et l'appariement de tous les secteurs couverts par l'action gouvernementale et l'action communautaire et concernés par la PRSAC (encadré 3).

L'encadré III présente, dans la colonne de gauche les dix-neuf ministères et organismes impliqués au Comité interministériel auxquels s'ajoute le SACA. La très grande majorité sont des « bailleurs de fonds » pour les groupes communautaires et possèdent un ou plusieurs programmes spécifiques de reconnaissance et de financement. Dans la colonne de droite, on retrouve, correspondant aux ministères et organismes gouvernementaux, des regroupements d'organismes communautaire représentés par le RQ-ACA et ceux présents à la Table de concertation de l'action communautaire. Dans tous ces cas, nous avons pu présumer une correspondance, certes imparfaite parfois, entre la définition du « secteur » selon le gouvernement et celle du milieu communautaire. Remarquons cependant que les « secteurs »

gouvernementaux changent à chaque fois qu'il y a fusion de deux ministères ou qu'un ministère est scindé (les deux situations se sont produites dans le champ famille pendant la mise en œuvre de la PRSAC). Certains ministères et organismes gouvernementaux financent des groupes communautaires sans qu'il n'y ait de regroupement pour les représenter. C'est le cas du ministère de la Justice et Sécurité publique, par exemple. D'autres ministères ou organismes gouvernementaux ne financent pas de groupes communautaires comme par exemple, l'OPHQ,, les groupes œuvrant avec les personnes handicapées étant financé principalement par le MSSS, mais ils ont développé d'autres relations avec des groupes communautaires. Nous avons cependant réussi, par cette méthode, à identifier 21 champs d'action communautaire.

Ces études rapides permettaient de connaître le contexte spécifique et de tracer la « cartographie » du secteur ainsi que de faire ressortir les enjeux identifiés par les acteurs clé gouvernementaux et communautaires, impliqués dans la mise en œuvre de la Politique. Un court document de travail produit sur chacun des secteurs permettait d'identifier les cas où il fallait pousser plus loin l'investigation. Les critères de sélection utilisés pour les identifier étaient les suivants :

- La représentativité du champ par rapport à certains enjeux transversaux
- L'existence d'enjeux spécifiques et « parlants » quant à l'implantation de la Politique;
- Des décalages sectoriels entre l'organisation gouvernementale et le réseautage communautaire

Nous avons fait une collecte d'informations qualifiée de « premier niveau » par une analyse documentaire restreinte et de deux à cinq entrevues téléphoniques et / ou en face-à-face avec des répondants communautaires et gouvernementaux de chacun de ces vingt secteurs, afin de dresser un premier topo sur chacun et pouvoir être ainsi en mesure de prendre les décisions les plus adéquates quant aux champs qui deviendraient objet d'étude de cas. On trouvera dans l'encadré 4, la liste des champs identifiés comme étant potentiellement les plus intéressants, en raison soit de l'importance de leur impact soit des controverses soulevées par l'enjeu central dans le cadre de la mise en œuvre de la PRSAC. Ce sont là les champs que nous avons finalement choisis pour effectuer des études de cas plus en profondeur.

Nous avons réalisé six études de cas en profondeur, par lesquelles nous avons tenté d'explorer les dynamiques et enjeux de la mise en œuvre non seulement avec des acteurs centraux mais aussi, avec un certain nombre d'acteurs des paliers régional et local. Pour tenir compte des contraintes temporelles et budgétaires, nous avons limité au palier central notre collecte de données dans les trois études de cas restreintes.

**Encadré 3 : Identification des champs d'action communautaire en lien avec la PRSAC**

Secteurs représentés au comité interministériel		Secteurs représentés par des regroupements d'organismes communautaires
1	Emploi et solidarité sociale	Employabilité
2	Éducation, loisirs et sport	Loisirs et Formation
3	Culture et communications	Communications
4	Famille, aînés et condition féminine	Famille
5	Justice	
6	Santé et services sociaux	Action bénévole, Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes, Jeunes Personnes handicapées, Santé mentale, Action bénévole, SIDA, Toxicomanies
7	Sécurité publique	
8	Immigration et communautés culturelles	Personnes immigrantes, réfugiées et communautés culturelles
9	Finances	
10	Relations internationales	Éducation à la solidarité internationale
11	Développement durable, environnement, parcs	Environnement
12	Développement économique, innovation et exportation	
13	Office de la protection du consommateur	Consommation
14	Office des personnes handicapées du Québec	Personnes handicapées
15	Secrétariat à la jeunesse	Jeunes
16	Secrétariat aux affaires autochtones	Autochtones
17	Secrétariat du Conseil du trésor	
18	Société d'habitation du Québec	Logement
19	Secrétariat à la condition féminine	Femmes
20	SACAIS	Défense des droits (dont Consommation, Logement, Personnes handicapées), Corporations de développement communautaire (multisectorielles)
21		Éducation populaire

### 3. Phase II : Les études de cas

La démarche spécifique pour chacune des études de cas est présentée en annexe aux rapports d'étude de cas. Ici, nous présentons un bref aperçu de la démarche suivie et surtout, des types d'informations recherchées. Mais, le processus d'étude de cas étant en grande partie déterminé par le contexte spécifique, nous l'avons adapté en conséquence.

**Encadré 4 :  
Sélection et répartition des études de cas**

Études de cas en profondeur	Études de cas restreintes
Famille Immigration et réfugiés Environnement Emploi Santé et services sociaux Défense collective des droits	Jeunesse Éducation populaire

### 3.1. Les données recherchées<sup>78</sup>

Les données pour les études de cas proviennent essentiellement des acteurs clés que sont les fonctionnaires ministériels et les représentants des regroupements communautaires nationaux, mais aussi des acteurs d'instances régionales et locales, lorsque pertinent. Les données recherchées portent sur la pertinence et l'efficacité des outils et structures de la mise en œuvre de la Politique, sur les décisions prises ainsi que sur l'appropriation de ces outils par les bénéficiaires visés, fonctionnaires et organismes communautaires. Elles permettent d'évaluer les mesures prises en fonction des objectifs généraux (autonomie, financement, harmonisation, etc.) de la Politique, de spécifier les enjeux particuliers à chaque champ et de dégager les premières retombées de la mise en œuvre. Les analyses documentaires ainsi que le recours à des entretiens individuels et de groupe ont constitué les méthodes utilisées à ce stade de la recherche.

L'analyse des données pour les études de cas se fonde sur un cadre d'analyse inspiré des théories de la gouvernance dans des contextes complexes tel l'intersectorialité <sup>79</sup>. L'analyse

<sup>78</sup> Au total, près de 200 entrevues ont été effectuées dans le cadre de cette évaluation. Le sommaire de ces entrevues est présenté dans l'encadré 5. Les multiples grilles d'entrevue ne sont pas présentés mais sont disponibles, sur demande, de l'équipe de recherche.

<sup>79</sup> RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia: Open University Press. JESSOP, Bob (1999) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination, *Social Policy and Administration*, 33,4: 348-359. JOBERT, Bruno et Muller, Pierre (1987) *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris : Presses universitaires de France.

porte également sur la dynamique des rapports au sein d'un champ donné, entre acteurs et réseaux divers, et sur leur rôle dans la mise en œuvre et dans la production des premières retombées, prévues ou imprévues. Elles favorisent le développement d'explications, par exemple : Comment expliquer les actions ou l'absence d'action, les avancées et les blocages, les décisions et les non-décisions dans des contextes divers, qui font en sorte que la progression est plus rapide dans certains secteurs que d'autres ? Qu'est-ce qui permet ou empêche l'émergence d'une vision partagée des objectifs et des moyens pour les réaliser, facilitant ainsi l'harmonisation des pratiques gouvernementales ?

Le critère général d'évaluation de la qualité de la dynamique à l'œuvre au sein d'un champ sera le degré d'avancement vers des solutions perçues comme satisfaisantes par l'ensemble des acteurs et bénéficiaires de la Politique, tout en reconnaissant que ce « standard » est idéal et non réalisable dans l'absolu.

#### Encadré 5 : Sommaire des entrevues effectuées

	Nombre d'entrevues	Commentaires
Décideurs politiques	2	
SACAIS	9	
Comité interministériel	24	Comprenant une entrevue de groupe. Les entrevues individuelles portaient sur deux ensembles d'enjeux : la mise en œuvre intersectorielle et la mise en œuvre au sein de leur secteur.
Comité aviseur/RQ-ACA	33	Comprenant 27 entrevues téléphoniques et 3 entrevues de groupe
Les secteurs de la mise en œuvre	121	Comprenant 11 entrevues téléphoniques et 9 entrevues de groupes
Consultation	1	Rencontre avec Gérald Larose, auteur du Rapport de la consultation publique portant sur la Proposition de la PRSAC, (novembre 2000).
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>Comprenant 38 téléphoniques et 13 de groupe</b>



### 3.2. Questions de validité et fidélité

La validité et la fidélité des données sont assurées par les techniques habituelles des recherches qualitatives<sup>80</sup>. Les informations sur les structures, événements et relations dans un champ donné sont recueillies auprès des acteurs communautaires et gouvernementaux, par des entrevues qualitatives, semi-dirigées, individuelles (et occasionnellement de groupe), d'une durée d'une à deux heures. Le plus souvent, deux intervieweurs sont présents. À la fin de chaque entrevue, on demande, entre autres, d'avoir accès aux documents auxquels la personne aurait pu faire référence ou allusion pendant l'entrevue. Ces documents servent entre autres de sources supplémentaires de données, selon l'approche de triangulation. Toutes les entrevues réalisées sont enregistrées avec le consentement des individus, transcrites en verbatim et codifiées au fur et à mesure de leur transcription à l'aide du logiciel N-Vivo.

Les grilles d'entrevues et tous les outils d'analyse et autres documents produits en appui à la recherche (lettres de présentation et de consentement, méthode de cartographie des champs, dictionnaire de codification, etc.) ont été recueillis dans un Guide de démarche d'étude de cas de 40 pages préparé par le coordonnateur de la première étude de cas, qui a servi d'étude pilote. Ce guide a servi de point de départ pour toutes les études de cas subséquentes, bien que les chercheurs aient été encouragés à l'adapter à chaque cas, en collaboration avec des coordonnateurs et la responsable de l'évaluation. Par ailleurs, toutes les sous-équipes responsables d'études de cas étaient réunis pour des rencontres régulières afin de discuter ensemble des démarches, des adaptations méthodologiques et surtout, des analyses en cours de route. Tous les rapports d'étude de cas ont été validés par d'autres chercheurs au sein de l'équipe d'évaluation ainsi que par deux à huit acteurs sur le terrain (dépendant de l'ampleur et de la complexité du cas) avant qu'une version finale soit affichée sur le site web de la recherche.

Chaque étude de cas a donné lieu à un rapport allant de 15 pages (pour une étude plus restreinte) à 80 pages ou plus pour les études de cas en profondeur. Au moment de la publication de ce document, trois études de cas en profondeur sont déjà affichées sur le site de l'évaluation depuis un certain temps, tandis que les six autres paraîtront dans les prochaines semaines. Les champs famille et défense collective des droits (et il en sera de même en emploi),

---

<sup>80</sup> KIRK J. & MILLER, L. (1986) *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Sage, Newbury Park, CA.

ont fait l'objet d'une journée de réflexion, organisée par l'équipe de recherche, et réunissant les évaluateurs et une vingtaine d'acteurs considérés pertinents afin d'échanger sur les résultats de l'étude de cas. L'objectif principal de cette journée est avant tout d'instruire les chercheurs. Elle consiste en des échanges d'informations entre les évaluateurs et un ensemble hétérogène d'acteurs d'un même champ. Ces rencontres servent non seulement à accumuler ou partager des connaissances, mais aussi à stimuler la réflexion et la rétroaction de la part des acteurs dans l'esprit d'une évaluation formative et catalysatrice. Les Actes des journées de réflexion sont éventuellement annexés aux rapports d'études de cas.

#### 4. Phase III : L'analyse transversale

Cette dernière phase de l'évaluation a consisté à revisiter les enjeux principaux identifiés dans la première phase à la lumière des apprentissages faits à travers les neuf études de cas, en effectuant une l'analyse inter-cas. Elle comporte trois buts principaux : (1) l'analyse des problématiques transversales et (2) l'identification de « modèles de façons de faire » ou « patterns » trans-sectoriels à l'égard des dynamiques, techniques, processus et premières retombées de la mise en œuvre de la PRSAC; et (3) faire la comparaison des cas. Cette dernière étape a permis de comprendre pourquoi ce qui marche dans un cas ne marche pas dans l'autre, d'identifier des alternatives et de favoriser l'harmonisation flexible des pratiques de mise en œuvre de la PRSAC.

Ainsi, cette analyse transversale sert à élargir et à approfondir les explications; par ex. Qu'est-ce qui favorise - ou empêche - l'émergence d'une vision partagée des objectifs et des moyens pour les réaliser, facilitant ainsi l'harmonisation des pratiques gouvernementales? Concrètement, elle a permis de (1) modéliser la diversité des contextes, conditions et problématiques, donnant lieu à des variations dans la mise en œuvre, ainsi que les forces et les faiblesses de ces modèles, (2) identifier et approfondir notre compréhension des enjeux qui touchent plusieurs champs d'application de la PRSAC, et (3) formuler des recommandations en fonction de l'atteinte des objectifs généraux de la PRSAC, en tenant compte de la « géométrie variable » des divers lieux et acteurs de la mise en œuvre et des bénéficiaires visés.

L'analyse transversale a permis la production d'un premier document de travail de presque 300 pages. Une version abrégée de 45 pages, confidentielle, a été distribuée aux partenaires de la recherche, réunis au sein du comité du suivi. De plus, des présentations des résultats ont été

faites auprès de l'ensemble des acteurs clé (le SACAIS, le comité interministériel, l'exécutif et le conseil d'administration du RQ-ACA, la Table de concertation de l'action communautaire). Les échanges très riches qui ont eu lieu pendant toutes ces rencontres ont contribué à la production de ce rapport final (voir encadré 6). Et la suite? Le collectif de recherche a pris la décision à plus terme de produire un livre, ce qui permettrait de partager avec un auditoire plus large, y compris au niveau international, les apprentissages et analyses que cette expérience de recherche enrichissante a inspirés.

**Encadré 6 : Réunions d'échange avec les acteurs-clés**

Comité interministériel	Septembre 2005 Décembre 2006 Novembre 2007 Mars 2008
Comité aviseur / RQ-ACA	Septembre 2005 Avril 2007 Septembre 2007 Mars 2008
Table de concertation	Octobre 2005 Novembre 2006 Janvier 2008
Comité de suivi  (comité d'échange sur des résultats provisoires au cours de route, sous la présidence du FQRSC, avec représentation entre autres du SACAIS et du RQ-ACA)	August 2005 Février 2006 Septembre 2006 Février 2007 Avril 2007 Décembre 2007

## 5. Questions de confidentialité

### Le formulaire de consentement éclairé

Le formulaire a été légèrement différente pour les acteurs communautaires et gouvernementaux

#### **Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : La gouvernance intersectorielle à l'épreuve**

##### Équipe d'évaluation :

Deena White, Université de Montréal, Responsable  
Gérard Boismenu, Université de Montréal  
Marcelle Dubé, Université du Québec à Chicoutimi  
Carole Lévesque, INRS

Céline Mercier, Centre de réadaptation Lisette Dupras  
Daniel Salée, Concordia University  
Pascale Dufour, Université de Montréal  
Éric Montpetit, Université de Montréal  
Caroline Patsias, Université de Sherbrooke  
Lourdes Rodriguez, Université de Montréal  
Suzanne Garon, Université de Sherbrooke (collaboratrice)  
Dominique Masson, Université d'Ottawa (collaboratrice)  
Jean-François René, UQAM (collaborateur)

### Objectifs de l'évaluation

L'évaluation formative et qualitative de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire se fait en réponse à un appel d'offre émis par le Fond québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) en concertation avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) et avec la collaboration du Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF). Cette évaluation était prévue dès l'adoption de la Politique, en 2001. Elle est complémentaire à l'évaluation faite par sondage auquel vous avez peut-être déjà répondu. L'évaluation formative cherche à comprendre les processus de la mise en œuvre de la Politique et à en expliquer les conséquences, prévues et imprévues, dans tous les champs d'application et à partir de points de vue différents. Elle vise à ouvrir des espaces de réflexion pour les différents acteurs afin de favoriser une appropriation commune de la Politique par les premiers concernés, soit les organismes communautaires et l'appareil gouvernemental.

### Votre participation à l'évaluation

La qualité et la validité de l'évaluation dépendent de la participation de la plus grande diversité possible de personnes concernées, de champs d'activité, de paliers et de secteurs différents. Votre champ d'activité a été choisi comme objet d'une étude de cas. Dans ce contexte, vous êtes invitéE à participer à cet entretien individuel / collectif afin de nous renseigner sur la mise en œuvre de la Politique dans votre champ, sur vos expériences dans le cadre de la Politique et sur les retombées de celle-ci que vous avez pu observer. L'entretien durera environ une heure (pour une entrevue individuelle) / deux heures et demi (pour un entretien collectif). Vous avez déjà reçu une liste des thèmes que nous voulons aborder avec vous et nous vous invitons à ajouter à cette liste tout enjeu ou point que vous trouvez pertinent pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Politique. Vous pouvez ajouter des points au début de l'entretien ou au cours de route. Vous êtes libre de ne pas participer à l'évaluation et vous pouvez choisir de ne pas répondre à certaines questions ou de vous retirer entièrement de l'évaluation en tout temps, sans devoir justifier votre décision.

### *Dans le cas d'un entretien de groupe seulement :*

Si vous aimeriez nous rencontrer individuellement, nous vous encourageons à le faire en nous appelant ou en nous envoyant un courrier électronique aux coordonnées qui se trouvent à la fin de ce formulaire.

### Confidentialité :

Les informations que vous nous fournirez dans le cadre de cet entretien sont confidentielles. Cette confidentialité est préservée par l'équipe d'évaluation à travers les procédures suivantes : chaque participantE (ou groupe participant) à l'évaluation se verra attribuer un numéro et sera identifié par ce seul numéro. La responsable scientifique et la coordonnatrice de l'évaluation seront les seulEs à avoir accès à la liste des participants et des groupes en lien avec le numéro d'entretien qui leur aura été accordé. De plus, cette liste sera conservée dans un classeur sous clé situé dans un bureau, aussi fermé à clé.

*Dans le cas d'un entretien de groupe :*

Les membres du groupe sont priés de respecter la confidentialité et de ne pas divulguer les opinions exprimées pendant l'entretien.

L'enregistrement de cet entretien est nécessaire afin d'assurer la précision des informations retenues. Les enregistrements anonymes seront retranscrits mot à mot et, suite à la validation de la transcription, l'enregistrement sera détruit. En ce qui concerne les transcriptions d'entretiens, elles seront retenues jusqu'en décembre 2008, sous clé. Seul les membres de l'équipe d'évaluation auront accès aux transcriptions d'entretiens. Vous pouvez demander de voir la transcription de votre entretien en communiquant avec la responsable scientifique dont les coordonnées se trouvent à la fin de ce formulaire.

Dans le rapport d'évaluation et dans d'autres documents associés à l'évaluation et basés sur des entretiens, les sources des informations seront gardées confidentielles par des méthodes diverses. Par exemple, les noms des personnes et ceux des groupes communautaires, dans le cas de répondants provenant de ces groupes, ne seront pas mentionnés dans les publications et nous nous assurerons d'avoir toujours plusieurs sources pour toute donnée présentée. Si, à cause de la nature d'une information, l'anonymat n'est clairement pas possible, nous obtiendrons le consentement de la personne avant d'inclure ces informations dans une publication.

Signature de l'évaluateur \_\_\_\_\_ Date \_\_\_\_\_

Nom de l'évaluateur (lettres moulées) \_\_\_\_\_

**B. Consentement**

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus portant sur l'évaluation formative de la mise en œuvre de la Politique sur l'action communautaire, avoir compris le but et la nature de l'évaluation ainsi que ma part dans celle-ci et avoir obtenu les réponses à toutes mes questions.

Je consens librement à prendre part à cette évaluation, sachant que la confidentialité des informations que je fournirai sera préservée.

Signature : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

Nom (lettres moulées) : \_\_\_\_\_

Je consens à l'enregistrement de cet entretien, sachant que l'enregistrement sera détruit après validation de la transcription et que l'anonymat sera préservé.

Signature : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

Nom (lettres moulées) : \_\_\_\_\_

Pour tout renseignement supplémentaire ou plainte ou pour fixer un rendez-vous, veuillez vous adresser à : Deena White, Département de sociologie, Université de Montréal, C.P. 6128, Succursale centre-ville, Montréal QC H3C 3J7, (514) 343-7885, deena.white@umontreal.ca



# Annexe F :

## Documentation consultée

---

Cette liste ne contient que les principaux documents consultés aux fins de l'Étude transversale. Les études de cas ont toutes contribué aussi à ce rapport et chacune contient sa propre liste de documents pertinents. Les sites web consultés étaient trop nombreux pour pouvoir les présenter ici.

COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (2007) *Avis concernant l'état de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, Édition 2005-2006.

COMITÉ AVISEUR (2007) Bulletin # 5 du Congrès d'orientation d'octobre 2006 *Agir ensemble* Texte des résolutions adoptées. 24 mai 2007.

COMITÉ AVISEUR *Nouvelles du ComAvis* : <<http://www.comavis-aca.org/>>, de 21 décembre 2000 à Mai 2007.

COMITÉ AVISEUR (2006) *Congrès d'orientation du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 23 et 24 octobre 2006, Cahier des orientations*, 30 novembre.

COMITÉ AVISEUR (2006) *Rapport narratif et financier des activités du Comité aviseur de l'action communautaire autonome pour l'exercice 2005-2006*.

COMITÉ AVISEUR (2004) *Analyse du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire et du Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec.

COMITÉ AVISEUR (2003) *Avis du Comité aviseur concernant le cadre de référence sur les balises nationales de la politique gouvernementale sur l'action communautaire*, Montréal.

COMITÉ AVISEUR (2003) *Avis en vue de l'élaboration du plan d'action gouvernemental sur l'action communautaire*, 1<sup>er</sup> octobre.

COMITÉ AVISEUR (2002) *Avis concernant le document de travail préparé par le SACA sur les programmes de soutien financier du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome pour l'année 2002-2003*, 21 février.

COMITÉ AVISEUR (2002) *Rapport d'activités du Comité aviseur de l'action communautaire autonome du 1er avril 2001 au 31 mars 2002*, 13 pages : <[http://www.comavis-aca.org/arch\\_docavis/docavis\\_2002/rapport\\_activites\\_2001-2002.pdf](http://www.comavis-aca.org/arch_docavis/docavis_2002/rapport_activites_2001-2002.pdf)>.

COMITÉ AVISEUR (2002) *Avis du Comité aviseur concernant la consultation sur les transferts des organismes d'action communautaire autonome*, Montréal.

COMITÉ AVISEUR (2001) *Procès-verbal de la troisième rencontre nationale du mouvement communautaire autonome*, 29 et 30 mai.

COMITÉ AVISEUR (2001) *Avis du Comité aviseur concernant le document de travail du 12 avril 2001 sur le projet de politique gouvernementale « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »*, Montréal.

COMITÉ AVISEUR (1998) *Déclaration des organismes d'action communautaire autonome*, Montréal.

COMITÉ AVISEUR DU SÉRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (SACA) (1997) *Nouvelles du Comité aviseur*.

COMITÉ AVISEUR DU SACA(1996) *Recommandations d'ensemble* « Pour la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome ».

EMPLOI-QUÉBEC (2007) *Cadre de financement des carrefours jeunesse-emploi par Emploi-Québec*, Gouvernement du Québec.

EMPLOI-QUÉBEC (2006) *Tableau des services, des mesures et des programmes d'emploi destinés aux individus et aux entreprises*, Direction générale adjointe des mesures et des services d'emploi, Gouvernement du Québec.

EMPLOI-QUÉBEC (2005) *Guide opérationnel pour la reddition de comptes des ressources externes à Emploi-Québec*, Gouvernement du Québec, 23 pages.

EMPLOI-QUÉBEC (2004) *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires œuvrant en employabilité*, Gouvernement du Québec.

EMPLOI-QUÉBEC (2002) *Bulletin d'interprétation des Projets de préparation à l'emploi (PPE) 2002-2003*, Gouvernement du Québec.

GOVERNEMENT DU CANADA, Entente Canada-Québec relative au marché du travail, <<http://www.rhdsc.qc.ca/fr/dgpe/dmt/ententes/qc/pdlmdagctoc.shtml>>.

LAROSE, G. (2000) *Rapport de la consultation publique portant sur la Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, présenté au ministre de la solidarité sociale. André Boisclair (6 novembre 2000).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MESS) (2006) *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Gouvernement du Québec.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (Juin 2006) « *Cadre de référence sur les ententes relatives aux réseaux locaux de services* », Gouvernement du Québec, 15 pages.

MSSS (2002) « *Plan d'action du Ministère de la Santé et des Services sociaux au regard de la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire* ». Gouvernement du Québec, 52 pages.

REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS DES ORGANISMES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ (2004) *Le cadre de référence*, Québec.

RÉSEAU DE CARREFOURS JEUNESSE-EMPLOI DU QUÉBEC (RCJEQ) (2005) *Rapport annuel 2004-2005*, Québec.

RCJEQ (2000) *Mémoire sur la politique d'action communautaire. L'action communautaire centrée sur la réalité jeunesse : L'apprentissage d'une citoyenneté active*.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (RQ-ACA), *ACAPELLA* : <<http://www.comavis-aca.org/>>, Juin 2007, Octobre 2007, Décembre 2007, Février 2008.

SECRETARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME ET AUX INITIATIVES SOCIALES (SACAIS) (annuel) *Portrait du soutien financier gouvernemental versé aux organismes communautaires*. Version 2006-2007 disponible en ligne : <[http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien\\_gouvernemental/repertoires/portrait-du-soutien-financier.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_gouvernemental/repertoires/portrait-du-soutien-financier.asp)>.

SACAIS (annuel) *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, Gouvernement du Québec.



SACAIS (annuel) Répertoire des *programmes gouvernementaux* : [http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien\\_gouvernemental/repertoires/programmes-gouvernementaux.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_gouvernemental/repertoires/programmes-gouvernementaux.asp).

SACAIS (annuel) *Répertoire des subventions versées par le SACAIS* : [http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien\\_sacais.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais.asp).

SACAIS (annuel) *Soutien financier du MESS* : [http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien\\_sacais/mess/index.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/mess/index.asp).

SACAIS, Bulletins d'information sur la politique gouvernementale *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Gouvernement du Québec, 22 mars 2002 (Vol. 1 (1)) à mars 2008 (vol. 5 (2)), <http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/bulletins.asp>.

SACAIS, Bulletin SACAAction.com, Gouvernement du Québec, juin 2003 (Vol. 1 (1)) à mars 2008 (vol. 3 (2)), <http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/sacaction/index.asp>.

SACAIS (2007) *Réflexion sur les solutions à apporter aux problèmes rencontrés dans l'analyse des dossiers des organismes de défense collective des droits*, Document de travail, 17 avril.

SACAIS (2006) Profils régionaux - Soutien financier du gouvernement du Québec en matière communautaire [http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/profils\\_regionaux/index.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/profils_regionaux/index.asp).

SACAIS (2006) *Organismes non conformes DDD*, document de travail présenté à la réunion du comité défense collective des droits, 14 novembre.

SACA (2004) *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*. Gouvernement du Québec.

SACA (2004) *Cadre de référence en matière d'action communautaire*. Gouvernement du Québec.

SACA (2002) *Évaluation des mandats des organismes financés par le Programme 1*, document de travail dans le cadre d'une réunion conjointe SACA et Comité défense collective des droits, 26 février.

SACA (2002) *Guide d'interprétation sur la défense collective des droits*, Document de travail, 4 février.

SACA (2001) *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Gouvernement du Québec.

SACA (2001) *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Gouvernement du Québec.

SACA (2001) *Plan de mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Gouvernement du Québec.

SACA (2001) *Réflexion sur la défense collective des droits*, Document de travail, 12 décembre.

SACA (1998) *Rapport annuel du Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec pour l'année financière 1997-1998*.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2006) *Rapport du vérificateur général sur la gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi*, Gouvernement du Québec.



# Annexe G :

## Bibliographie

---

ASCOLI, Ugo, and Costanzo RANCI (2002) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structures of Welfare in an Era of Privatization*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

BARON, G. ET MONNIER, É. (2003) Une approche pluraliste et participative: Coproduire l'évaluation avec la société civile, *Informations Sociales*, No. 110 : 120-129.

BÉLANGER, P. R. et LÉVESQUE, B. (1992) "Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)". Dans *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, p. 713 à 747.

BLAIR, T. (1998) *The Third Way: New Politics for a New Century*, London: The Fabian Society.

BROWNE, P. L. (1996) *Love in a Cold World? The Voluntary Sector in an Age of Cuts*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

CASEY, J. and DALTON, B. (2006) The best of times, the worst of times: Community-sector advocacy in the age of 'compacts', *Australian Journal of Political Science*, 41, 1: pp. 23-38

CHACÓN-MOSCOSO, S., ANGUERA-ARGILAGA, M. T., PÉREZ-GIL, J. A. & HOLGADO-TELLO, F. P. (2002) A Mutual Catalytic Model of Formative Evaluation, *Evaluation*, 8, 4: 413-432.

CHECKEL, J. T. (2001) Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55 (3): 553-588.

CONTANDRIOPOULOS, D., DENIS, J.-L., LANGLEY, A., & VALETTE, A. (2004) Governance structures and political processes in a public system: lessons from Quebec, *Public Administration*, 82 (3): 627-655.

CROZIER, M. (2008) 'Listening, learning, steering: New governance, communication and interactive policy formation.' *Policy & Politics* (forthcoming)

DALY, M. (2003) Governance and Social Policy, *Journal of Social Policy*, 32, 1:113-128.

DIDIER, S., AUBRY, F., et GERVAIS, L. (2005) Pour que travailler dans le communautaire ne rime plus avec misère. Enquête sur les avantages sociaux dans les organismes communautaires, Montréal: Centre de formation populaire et Relais Femmes, 86 pages.

EAKIN, Lynne 2004. *Capacity Draining: The Impact of Current Funding Practices on Non-Profit Community Organizations*. Toronto: Community Social Planning Council of Toronto in collaboration with the City Community Workgroup on Core Funding. Disponible au [www.socialplanningtoronto.org](http://www.socialplanningtoronto.org)

EVANS, B. Mitchell, and John Shields (2002) 'The Third Sector: Neo-liberal Restructuring, Governance, and the Rethinking of State-Civil Society Relationships'. In *The Handbook of Canadian Public Administration*, ed., Christopher Dunn, 139-158. Don Mills, ON: Oxford University Press.

FAVREAU, L. (1989) *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours: continuités et ruptures*, Centre de formation populaire: Éditions du fleuve.

FORTIN, A. (1991) "La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire" dans *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, sous la direction de Jacques T. Godbout, Québec : Institut québécois de la culture : p. 219-250.

GODBOUT, J. (1983) *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives A. Saint-Martin, Montréal.

- GUAY, L. (1992) Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale , *Nouvelles pratiques sociales*, 4 (2).
- GRAEFE, P. (2001) Whose social economy? Debating new state practices in Québec, *Critical Social Policy*; 21; 35.
- HAMEL, P. (1991) Action collective et démocratie locale: les mouvements urbains montréalais, Montréal : PUM.
- HEWITT DE ALCANTARA, C. (1998) Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal*, 155: 105-113.
- JESSOP, B. (1999) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination, *Social Policy and Administration*, 33 (4): 348-359.
- JESSOP, B. (1997) The Governance of Complexity and the Complexity of Governance, in A. AMIN et J. HAUSNER, eds., *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot: Edward Elgar, 111-147.
- JETTÉ, C. (2007) « Les rapports entre l'État et les groupes communautaires : la construction d'une reconnaissance ambiguë 1990-2007 ». *Le tour d'y voir. Édition spéciale 10e anniversaire* 6-15.
- JETTÉ, C. (2005) *Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la santé et des services sociaux : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social. 1971-2001*. Thèse de doctorat en sociologie présentée à l'UQAM.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987) L'État en action : politiques publiques et corporatismes, Paris : Presses universitaires de France.
- KEAST, R., MANDELL, M. P., BROWN, K., WOOLCOCK, G. (2004) Network Structures: Working Differently and Changing Expectations, *Public Administration Review*, 64 (3): 363-371.
- KIRK, J. & MILLER, L. (1986) *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Sage, Newbury Park, CA.
- KRAMER, Ralph M. (1994) *Voluntary organisations and the contract culture : Dream or nightmare?* Republié dans Ott, Stephen (2001) *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press
- LAFORST, R. (forthcoming) "The Politics of State Civil Society Relations in Quebec," in D. SALÉE and M. MURPHY (eds.), *Canada: The State of the Federation*, McGill-Queen's University Press, 32 p.
- LAMOUREUX, J. (1994) *Le partenariat à l'épreuve*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- LEWIS, J. (2004) The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership, in *The Third Sector in Europe*, Sous la dir. de Adalbert Evers, Jean-Louis Laville, London: Edward Elgar Publishing.
- MELUCCI, A. (1996) *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge: University of Cambridge Press.
- MONNIER, E. (1992) *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica.
- PAQUET, G. (1999) *Governance Through Social Learning*, Les presses de l'Université d'Ottawa.
- PANET-RAYMOND, J. et BOURQUE, D., (1991) *Partenariat ou pater-nariat ?*, Montréal, Université de Montréal, École de service social, Groupe de recherche en développement communautaire, 244 pages.
- PATTON, M. Q., (1997) *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- PAWSON, R. & TILLEY, N. (1997) *Realistic Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PERRET, B. (2001) *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Éditions La Découverte.
- PESTOFF, V., OSBORNE, S. P. and BRANDSEN, T. (2006) Patterns of co-production in public services, *Public Management Review* 8 (4): 591-595.
- POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia: Open University Press.
- KEAST, R. MANDELL, M. P., BROWN, K., WOOLCOCK, G. (2004) Network Structures: Working Differently and Changing Expectations, *Public Administration Review*, 64 (3): 363-371.
- SANDERSON, I. (2000) «Evaluation in complex policy systems». *Evaluation*, 6 (4): 433-454.
- SCOTT, K. (2003) *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Ottawa: Canadian Council on Social Development.
- SOTOMAYOR, E. et LACOMBE, M. (2006) *Dix ans de luttes pour la reconnaissance*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 172 pages.
- TAYLOR, M. (2002). Government, the third sector and the contract culture: The UK experience so far. In U. Ascoli, & C. Ranci (Eds.), *Dilemmas of the welfare mix* (pp.77-108). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- VAILLANCOURT, Y. et LAVILLE J.-L. (1998) Les rapports entre associations et état : Un enjeu politique : Déterminants et impacts socio-économiques des associations, *Revue du MAUSS*, 1998, 11 : p. 119-135.
- WHITE, Deena (2004) « The voluntary sector, community sector and social economy in Canada: Why one is not the other », dans *Strategy Mix. Nonprofit Organisations - Vehicles for Social and Labour Market Integration*, sous la dir. de Annette Zimmer et Christina Stecker, N.Y.: Kluwer Academic / Plenum Publishers.
- WHITE, D. (2005) State-third sector partnership frameworks: from administration to participation, in Paul Henman and Menno Fenger (ed.) *Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance*, Policy Press, Bristol.
- YIN, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd Edition. Newbury Park, CA: Sage.



# Annexe H :

## Rapports publiés par l'équipe de recherche dans le cadre de l'évaluation

---

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

White, Deena et coll. (2008) **La gouvernance intersectorielle à l'épreuve** : L'évaluation de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, Rapport final, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 208 pages

Garon, Francis, Dufresne, J., Dufour, P. et coll (2006) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel: **Identification des enjeux**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 57 pages.

Garon, Francis, Chartrand, S., Brum Schäppi, P. et coll. (2007) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Famille**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal 72 pages.

Dufour, Pascale, Lachance, J. et coll. (2007) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Défense collective des droits**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal, 104 pages.

White, Deena, Dufresne, J., Brum Schäppi, P. et coll. (2008) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Emploi***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, Montréal : UdeM, 89 pages.

Rodriguez del Barrio, Lourdes, Chartrand, S., Guay, L. et coll. (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Immigration***, personnes réfugiées et communautés culturelles, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous la dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 52 pages.

Guay, Lorraine, Galarneau, M, Brum-Schäppi, P. et coll (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Santé et Services sociaux***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 91 pages.

Garon, Francis et coll (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Environnement***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 50 pages.

Brum-Schäppi, Paula, Dubé, M. et coll (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Jeunesse***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 38 pages.

Lachance, Johanne, Dufour, P. et coll (à venir) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ de l'**Éducation populaire autonome**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 12 pages.